

1994

EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

DILEMAS DEL
DESARROLLO
Y LAS
POLITICAS
FORESTALES

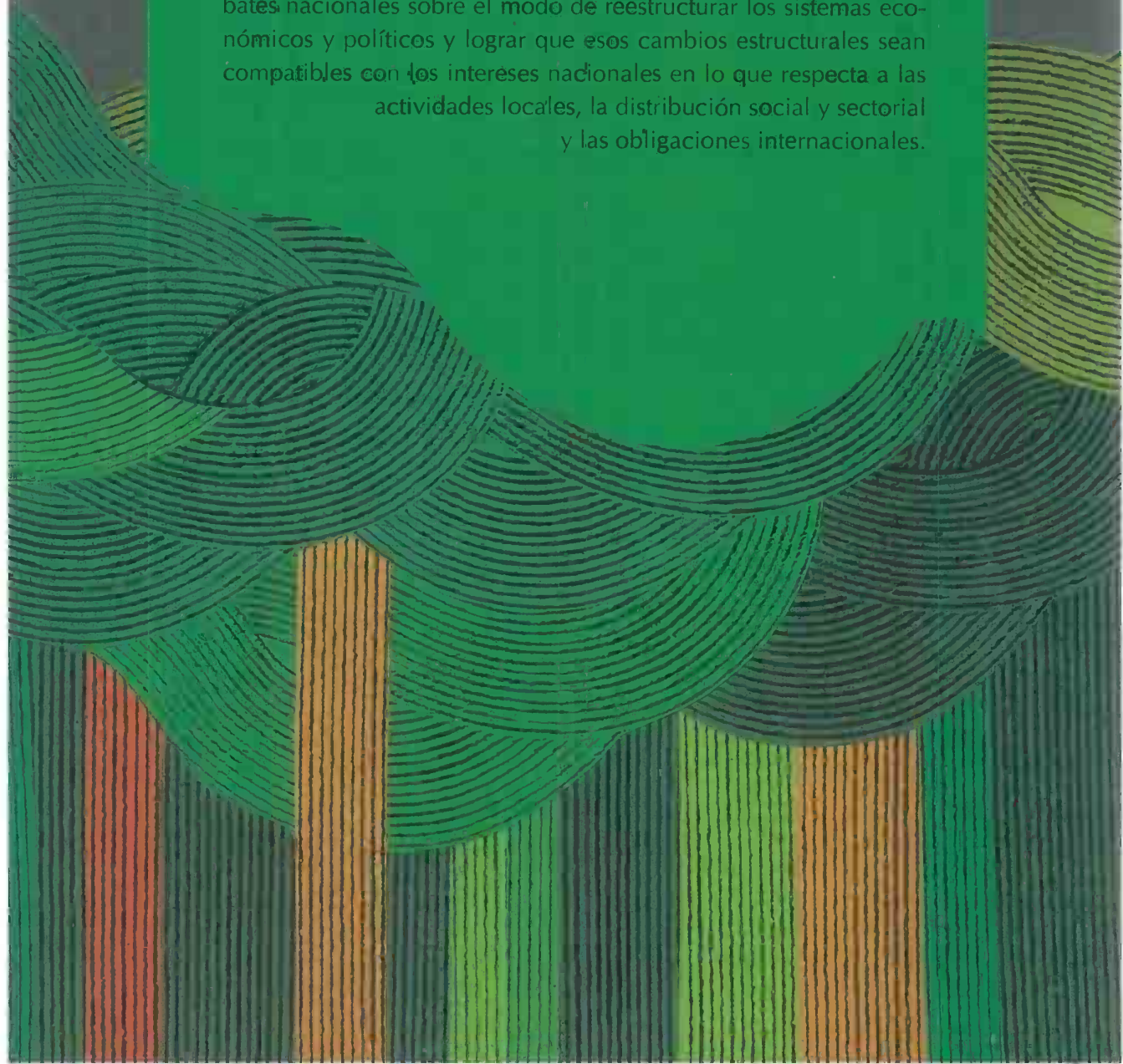


Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONTIENE UN
DISC. VIDE

En otros tiempos, los gobiernos consideraban los bosques como reservas circunscritas de madera que podían ser acrecentadas, mantenidas o aprovechadas para mejorar el nivel de vida en el país. En la actualidad los gobiernos reconocen que pueden encontrarse fuentes de madera fuera de los límites convencionales de los bosques, y que los beneficios y servicios que éstos ofrecen van más allá de la madera. Este concepto más amplio de los bosques y su contribución exigen estrategias y políticas nacionales capaces de integrar las actividades forestales en las iniciativas en favor del desarrollo rural y equilibrar las necesidades económicas y ambientales de las partes interesadas a nivel local, nacional e internacional.

En el capítulo especial de este año, «Dilemas del desarrollo y las políticas forestales», se examina el proceso por el que los problemas forestales han llegado a ocupar el primer plano en los debates nacionales sobre el modo de reestructurar los sistemas económicos y políticos y lograr que esos cambios estructurales sean compatibles con los intereses nacionales en lo que respecta a las actividades locales, la distribución social y sectorial y las obligaciones internacionales.



**EL ESTADO MUNDIAL
DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION 1994**

EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION 1994

Preámbulo

«La agricultura es la madre y nodriza de todas las demás artes: cuando la agricultura está bien organizada, todas las demás artes prosperan; cuando la agricultura está abandonada, decaen todas las demás artes, sobre la tierra y en la mar.»

(Jenofonte, *Económico*, V)

Esta frase que se escribió hace más de dos milenios conserva gran parte de su verdad. En los tiempos modernos, para muchos países la agricultura sigue siendo, si no la base de su economía, sí una fuente primordial de ingresos, empleo y divisas. Aun los países que han reducido al mínimo su dependencia económica de la agricultura primaria tienden a considerar el sector lo suficientemente importante para dedicarle una atención especial.

Aunque la agricultura hubiera dejado de ser la nodriza de las «demás artes», seguiría siendo siempre la fuente de nuestra alimentación diaria. Solamente su función en la seguridad alimentaria justifica que los responsables de las políticas le dediquen una atención prioritaria y exige una agricultura «bien organizada» con la misma urgencia que en los tiempos de Jenofonte.

La mentalidad de los griegos antiguos, por muy bien acostumbrada que estuviera a los sofismas y paradojas, encontraría ciertamente extraños muchos aspectos de la estructura de nuestra agricultura, especialmente las políticas que han contribuido a su configuración. Por ejemplo, que la agricultura esté frecuentemente abandonada donde más importancia tiene, mientras en otros países donde su función económica y social es relativamente secundaria recibe un apoyo tal que provoca distorsiones en el mercado mundial. Sería igualmente difícil explicar la existencia de 800 millones de personas desnutridas en un mundo de abundancia y con sociedades capaces de realizar admirables proezas científicas y tecnológicas; nuestra incapacidad de contrarrestar la desaparición de más de 15 millones de hectáreas de bosques tropicales cada año durante el último decenio; o el hecho de que las sociedades y los países ricos tiendan a enriquecerse más y los necesitados a tener cada vez más necesidades, mientras la asistencia exterior, en particular la destinada a la agricultura, ha ido reduciéndose en términos reales durante los últimos años.

El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1994, examina estas cuestiones a la luz de las tendencias y novedades más recientes, centrándose en particular en la forma en que los responsables de las políticas «organizan la agricultura». En el capítulo especial se examina los difíciles dilemas de política que entraña la gestión de nuestros recursos forestales para garantizar el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades económicas y sociales, la sostenibilidad de las pautas de producción y consumo y la estabilidad ambiental.

Se señala en esta publicación que se han acentuado las anomalías y los obstáculos al progreso económico y la seguridad alimentaria en muchas partes del mundo, pero también se reseñan varias novedades positivas en las políticas, la

economía y las instituciones mundiales que suscitan expectativas optimistas para el futuro.

Entre los aspectos positivos, cabe señalar el notable dinamismo económico registrado recientemente en gran parte del mundo en desarrollo, pese a las condiciones de recesión mundial predominantes desde comienzos de los años noventa. Los signos recientes de recuperación económica en el mundo industrial permiten abrigar buenas esperanzas sobre la continuación de este proceso.

Ofrecen motivos aún más sólidos para el optimismo algunos acontecimientos registrados en los mismos países en desarrollo. Juntamente con la consolidación de la democracia se ha producido, en gran parte del mundo en desarrollo, un fortalecimiento del proceso de liberalización económica que se ha extendido a la agricultura. Muchos países en desarrollo, incluidos algunos de los más grandes y más poblados, se han beneficiado de este proceso y han progresado hacia la solución de los problemas crónicos del hambre y la malnutrición.

En el período de 1993-94 se han registrado también importantes novedades institucionales y de mercado que afectan al comercio agrícola. Una de las más significativas fue la firma en Marrakech del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT y el acuerdo para la creación de la Organización Mundial del Comercio. Estos importantes acontecimientos prometen beneficiar al bienestar mundial y crear unas «reglas de juego» más claras, más ordenadas y más fáciles de aplicar para el comercio, inclusive el de productos agrícolas. No obstante, los resultados de la Ronda Uruguay en lo relativo al acceso a los mercados y la reducción del apoyo interno y la subvención a las exportaciones fueron inferiores a lo que cabía esperar de la importancia de los temas en cuestión y de los siete años de intensas negociaciones. El proteccionismo sigue siendo intenso y probablemente se mantendrá en el futuro, por lo que será necesario realizar todavía esfuerzos importantes para mejorar el acceso a los mercados y la competitividad de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. Aunque en los últimos meses se ha registrado un beneficioso fortalecimiento de los precios de los productos básicos que tienen importancia decisiva para las economías de muchos países en desarrollo, no se puede considerar este hecho como el signo de una mejora fundamental de las distorsiones y la cesación de la debilidad del mercado agrícola mundial. Además, distintos grupos de países se verán afectados de diferentes formas por la liberalización del comercio. En particular, muchos países de bajos ingresos e importadores netos de alimentos corren el riesgo de tener que pagar cantidades mucho mayores por dichas importaciones, lo que hará que empeore su seguridad alimentaria, por lo menos inicialmente. Esto exige la realización de esfuerzos generosos y de amplias miras para ayudar a los países con déficit de alimentos a superar el impacto negativo del nuevo contexto del comercio mundial, a la vez que se elevan al máximo las oportunidades de todos los mercados que se les puedan ofrecer.

Otro de los principales procesos en curso es el fortalecimiento de los acuerdos regionales de integración económica y comercial. La consolidación y ampliación de la integración económica en Europa y el establecimiento del Acuerdo del Libre Comercio de América del Norte constituyen hitos importantes en este proceso. Sin embargo, debo subrayar la importancia de que los beneficios de los planes de

integración se extiendan a todos los países, en particular a los menos adelantados, y se permita participar en dichos planes a todos los países que lo deseen.

El período de 1993-94 ha tenido también su parte de acontecimientos inquietantes y tragedias humanas que han afectado directa o indirectamente a la seguridad alimentaria mundial. En los países desarrollados, la región europea se ha enfrentado a la continuación del conflicto devastador en Bosnia y Herzegovina, al desempleo grave y creciente, y a los problemas de consolidación fiscal y monetaria que arrojan sombras sobre la extensión y rapidez de la actual recuperación. En Europa central y oriental, varios países han intensificado el ritmo y la profundidad de la reforma orientada hacia el mercado y parecen entrar en una fase de expansión. Otros, en cambio, sobre todo la ex URSS, luchan todavía por romper un círculo vicioso: la profunda recesión y los consiguientes problemas políticos y sociales hacen muy difícil de realizar la reforma, si bien la consecución de ésta de forma general y sistemática constituye la condición previa para la recuperación.

La agricultura, que es un elemento central del proceso de reforma en las economías en transición, ha estado totalmente expuesta a los trastornos y efectos recesionarios iniciales derivados del desmoronamiento de las viejas estructuras orgánicas. El pronunciado descenso de la producción ha hecho que disminuya el consumo de alimentos per cápita, y grandes grupos de población se enfrentan realmente con el problema de la malnutrición.

Por lo que respecta al África, debo referirme en primer lugar a lo que quizás es el acontecimiento político de mayor importancia de 1994: el final de la discriminación racial y la introducción de un gobierno mayoritario en Sudáfrica. También hay que felicitarse de que hayan cesado varios conflictos armados que durante mucho tiempo se han padecido en distintas partes de la región. Sin embargo, frente a estos acontecimientos positivos, hay que registrar en los últimos tiempos la tragedia de la guerra civil en Rwanda, con su dramática secuela de sufrimientos humanos, problemas de refugiados en gran escala y hambre; el cariz decepcionante de los acontecimientos en Somalia, donde los conflictos civiles han bloqueado el proceso de reconciliación nacional; la continuación de un proceso que parece imparable de regresión económica y social en gran parte de la región; el surgir o el agravarse de situaciones de emergencia alimentaria en numerosos países, principalmente en África oriental; y, como se expone en esta publicación, la propagación alarmante del SIDA en todo el mundo, lo cual, especialmente en el África subsahariana, ha llegado a representar no sólo un importante problema de salud con repercusiones demográficas y económicas a largo plazo, sino también una amenaza adicional para la seguridad alimentaria.

Bastan unos pocos indicadores para exponer el carácter explosivo del problema de la seguridad alimentaria en el África subsahariana y señalar la dirección de las medidas de política que se necesitan. Al disminuir la producción de alimentos por persona en más del 20 por ciento durante los dos últimos decenios, el África subsahariana ha llegado a ser progresivamente una región importadora neta de alimentos. Hace dos decenios la ingestión de calorías por persona era en esta región superior al promedio de los países en desarrollo, mientras que ahora es un 18 por ciento más baja. Resulta evidente que es preciso conseguir la seguridad alimentaria en África primero y principalmente por medio de la revitalización de

la producción alimentaria en los años venideros. Esta tarea, que implica enormes inversiones en sectores decisivos como el riego, la tecnología para intensificar la productividad, la protección ambiental y la formación de una fuerza de trabajo capacitada y altamente productiva, exige una acción decisiva e inmediata de parte de los mismos países africanos. La creación y el mantenimiento de un clima político que permita el crecimiento agrícola es la condición previa para la realización de dicha tarea. No obstante, se necesita también que la comunidad internacional de donantes e impulsores del desarrollo tome conciencia de que el problema alimentario del África subsahariana es el más acuciante del mundo contemporáneo. La humanidad tendría que afrontar costos incalculables si permitiera que África siga quedando marginada en las esferas del comercio, la asistencia para el desarrollo y el flujo de capital internacional.



Jacques Diouf
DIRECTOR GENERAL

Índice

Preámbulo	v	Coyuntura económica para la agricultura de los países en desarrollo	31
Agradecimiento	xvii	Perspectivas para las economías de los países en desarrollo fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas	37
Siglas	xviii	III. CUESTIONES ESCOGIDAS	45
Nota explicativa	xxi	SIDA: el precio de una epidemia	45
PARTE I		Las repercusiones económicas del SIDA	46
ANÁLISIS MUNDIAL		Nota sobre estadísticas	48
I. SITUACIÓN AGRÍCOLA ACTUAL: HECHOS Y CIFRAS		Panoramas regionales	50
1. Producción agropecuaria en 1993	3	Formas de transmisión y factores de riesgo	51
2. Producción de alimentos per cápita	6	Intervenciones	53
3. Situaciones de escasez y urgencias alimentarias	11	Un invernadero mundial	55
4. Suministro, utilización y existencias corrientes de cereales	14	Relaciones del calentamiento mundial con la agricultura, la silvicultura y la pesca	56
5. Asistencia exterior a la agricultura	16	Los gases de invernadero de procedencia agropecuaria, forestal y pesquera	58
6. Corrientes de ayuda alimentaria en 1993/94	18	Planteamiento de una estrategia mundial	58
7. Precios agrícolas internacionales	20	Respuestas a corto plazo y políticas «no lamentables»	59
8. Relación de intercambio agrícola	22	Vinculaciones con la agricultura, la silvicultura y la pesca	59
9. Pesca: captura, destino y comercio	24		
10. Producción y comercio forestales	26		
II. EL ENTORNO ECONOMICO GENERAL Y LA AGRICULTURA			
Sinopsis económica	29		

Respuestas a más largo plazo	62
Resumen	62
La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales	62
Disposiciones del Acta Final de la Ronda Uruguay	63
Efectos sobre los mercados agrícolas	69
Repercusiones en las políticas	73
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	75
Vínculos entre Canadá, México y Estados Unidos	75
¿Un TLC ampliado?	81
Asuntos relativos a la pesca	83
Seguridad alimentaria y desarrollo económico en los pequeños países insulares	83
Cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación en alta mar	85

PARTE II ANÁLISIS POR REGIONES

I. REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO	89
AFRICA SUBSAHARIANA	89
Resumen regional	89
Cambios en el entorno económico internacional	89
Acontecimientos políticos y cooperación intrarregional	92
El acuerdo del GATT y Africa	92
La cooperación regional	94
Las políticas nacionales	96
Devaluación del franco CFA	99
Repercusiones en el sector agrícola	101
Ghana	104
Características generales y marco económico	104
Las políticas macroeconómicas hasta 1983	105
Las políticas del sector agrícola	107
Repercusiones de las políticas anteriores a 1983 sobre la agricultura	109
La decadencia económica: la importancia esencial de la agricultura	111
Las políticas a partir de 1983	112

Del ajuste al crecimiento: limitaciones, perspectivas y papel de la agricultura	116	AMERICA LATINA Y EL CARIBE	150
Políticas para aumentar la productividad agrícola	118	Resumen regional	150
Conclusiones	125	Sector agrícola	152
ASIA Y EL PACIFICO	126	Acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe	156
Resumen regional	126	Brasil	162
Funciones del sector público y del privado en las reformas normativas	129	Situación económica	162
Importancia creciente del comercio intrarregional, las corrientes de inversión y los triángulos de crecimiento	131	Panorama general de los programas de estabilización y ajuste aplicados desde el decenio de 1980	162
Repercusiones del acuerdo de la Ronda Uruguay en la agricultura asiática	132	Función y resultados del sector agropecuario brasileño	165
Crecimiento económico, mitigación de la pobreza y desarrollo regional	133	Políticas sectoriales en el contexto del ajuste macroeconómico	168
China	135	Intervención del Gobierno en la comercialización	174
Panorama económico general	135	Políticas en materia de divisas y mercados agropecuarios	176
El sector agrícola de China en fase de transición	137	Mercados financieros, inflación y agricultura	178
Reformas rurales y desarrollo agrícola	141	Conclusiones	181
El auge de las empresas rurales y la agricultura	143	CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE	183
Orientación de la organización agrícola y de la agricultura en el futuro	145	Resumen regional	183
		Resultados económicos y agrícolas en 1993	183
		Reformas y problemas en materia de políticas	187
		La contaminación del agua	188

Turquía	190	Economía de lento crecimiento y elevado déficit	229
Importancia económica de la agricultura	190	Ajuste estructural en el sector primario	230
La intervención del Estado	190	La agricultura depende en gran medida del comercio mundial	231
Cambios en la demanda rural y urbana	196	Un elevado nivel de asistencia gubernamental al sector	232
Perspectivas de la producción	197	Evolución de las políticas	233
Cuestiones relacionadas con los recursos y el medio ambiente	198	Cuestiones de política actuales	234
II. REGIONES DE PAISES DESARROLLADOS	203	Efectos de las políticas	239
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL	203	Conclusión	243
Resumen regional	203	Unión Europea	244
Estonia, Letonia y Lituania	208		
El sector agrícola	208		
Reformas económicas	209		
Principales perspectivas y problemas relacionados con las políticas	218		
Ucrania	220		
El sector agrícola	220		
Reformas económicas	222		
Perspectivas para la alimentación y la agricultura	227		
PAISES DE LA OCDE	229		
Novedades en las políticas agrícolas del Canadá	229		

**PARTE III
DILEMAS DEL DESARROLLO
Y LAS POLÍTICAS FORESTALES**

I. LOS BOSQUES EN TRANSICIÓN 251

Introducción 251

El problema de las políticas 254

Finalidad del presente capítulo 256

El estado de los recursos forestales 257

Bosques templados y boreales:
recursos y problemas 258

La zona de los bosques tropicales 261

Plantaciones 265

**II. LOS BOSQUES
Y EL DESARROLLO NACIONAL 270**

Los bosques en el contexto de las
estrategias iniciales de desarrollo 271

Importancia de los bosques en el
contexto de las economías nacionales 273

Los bosques como fuente
de desarrollo nacional 278

La situación de los bosques
y el proceso de desarrollo nacional 285

Contribuciones económicas
de los bosques 289

**III. IMPORTANCIA DE
LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO
DE LA POLÍTICA NACIONAL 292**

Los bosques y la determinación
de las políticas 292

Las políticas nacionales
y la ordenación forestal 297

Políticas y sistemas de gestión
en el sector forestal 305

**IV. BOSQUES, COMERCIO
Y MEDIO AMBIENTE 315**

Modelos de comercio mundial
de productos forestales 316

Políticas comerciales
y ordenación forestal 318

Restricciones a la exportación 318

Restricciones a la importación 319

Prohibiciones a la importación
de madera tropical 319

Comercio forestal
y políticas ambientales 323

La liberalización del comercio
y el medio ambiente 325

Etiquetado ecológico, certificación
y ordenación sostenible 326

Equilibrio entre el comercio
y el medio ambiente 328

Resumen 330

**V. LOS BOSQUES Y LA
ORIENTACIÓN PARA EL FUTURO 333**

El desarrollo forestal comunitario 335

Desarrollo de la capacidad 342

La dimensión internacional 344

ILUSTRACIONES

1. Variaciones de la producción agropecuaria en 1990-1993	5
2. Variaciones de la producción alimentaria per cápita, 1988-1993	7
3. Déficit de suministros alimentarios en el año comercial corriente que requiere una asistencia extraordinaria	13
4. Tendencias de suministro y utilización de cereales	15
5. Compromisos y desembolsos de ayuda exterior a la agricultura	17
6. Envíos de ayuda alimentaria en cereales	19
7. Precios de exportación de algunos productos, 1990-1994	21
8. Relaciones de intercambio de las exportaciones agrícolas respecto a los productos manufacturados y el petróleo bruto	23
9. Capturas mundiales de pescado, destino y comercio	25
10. Producción y valor de exportación de los principales productos forestales	27

RECUADROS

1. Situación de la deuda externa en los países en desarrollo	33
2. Economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas: evolución de las exportaciones y crecimiento	41
3. SIDA	49
4. Disposiciones básicas del TLC	76
5. La reforma y la pobreza rural en Ghana	121
6. Problemas de desarrollo en los Estados insulares del Pacífico	146
7. Algunos bloques comerciales de América Latina y el Caribe	157
8. Programa urgente de reforma agraria	166
9. Problemas sociales en Brasil	179
10. El sector pesquero del Báltico	214
11. Beneficios de los bosques templados: almacenamiento de carbono y diversidad biológica	262
12. Programa compensatorio de plantación en Malasia	268
13. Comercio ecológico: canje de deudas por actividades de protección de la naturaleza	277

14. La función de los bosques en cinco aspectos distintos del bienestar humano	279
15. Productos forestales secundarios en el África occidental	281
16. Condiciones cambiantes de los bosques: la India, Tailandia y los Estados Unidos	283
17. Servicios económicos que proporcionan los ecosistemas forestales	288
18. Los modelos de formación de paisajes y los bosques	294
19. La política económica y sus posibles efectos sobre la ordenación maderera	302
20. Fijación de precios y otorgamiento de las concesiones	306
21. El sistema de corta a hecho	313
22. Influencias nórdicas en las políticas con respecto a los bosques tropicales	321
23. Certificación por países	330
24. La ordenación forestal conjunta en la India	337
25. Los bosques del Canadá y el principio del bosque modelo	340
26. Convenios de la CNUMAD relacionados con el sector forestal	343
27. Las organizaciones internacionales y los bosques	345

CUADROS

1. Economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas	39
2. Gases de invernadero y tendencias de la agricultura	60
3. Efecto simulado de la liberación comercial de la Ronda Uruguay sobre los precios mundiales	70
4. Tasas de crecimiento del PIB agrícola	128
5. Producción total de los principales productos agrícolas en los cuatro nuevos países miembros, en porcentaje de la producción de la CE de 12 miembros	245
6. Exportaciones netas de los principales productos agrícolas en los cuatro nuevos países miembros de la CE	245
7. Los diez países más arbolados, 1990	260
8. Superficie de las formaciones forestales tropicales, 1990	265
9. Cubierta forestal y deforestación en la zona tropical	266
10. Valor económico de los bosques suecos	289

11. Producción de productos forestales, 1992	289
12. La leña en el contexto del consumo mundial de energía	290
13. Participación en los beneficios derivados de la explotación de madera tropical	310
14. Comercio mundial de productos forestales	316

FIGURAS

1. Producción económica mundial	30
2. Producción mundial y volumen del comercio mundial	31
3. Composición de la deuda	32
4. Crecimiento del PNB total y del valor añadido en la agricultura en las regiones de países en desarrollo	36
5. África subsahariana	90
6. Asia y el Pacífico	127
7. América Latina y el Caribe	151
8. Cercano Oriente y África del Norte	184
9. Cubierta forestal mundial, 1990	259
10. Consumo mundial de madera, 1961-1992	287
11. Los distintos biocombustibles en el suministro energético de determinados países	290
12. Mayores importadores y exportadores de productos forestales, 1992	317

Agradecimiento

El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1994 ha sido preparado por un equipo de la Dirección de Análisis de Políticas dirigido por F.L. Zegarra e integrado por P.L. Iacoacci, G.E. Rossmiller, J. Scoet, K. Stamoulis y R. Stringer. Contaron con el apoyo de Secretaría facilitado por S. di Lorenzo y P. Di Santo, y con la ayuda informática y estadística prestada por T. Sadek, G. Arena y Z. Pinna.

Las aportaciones y los documentos básicos para el Análisis mundial fueron preparados por B.J. Brindley, J. Greenfield, S. Langley, M. Palmieri, M. Spinedi, S. Teodosijevic, P. Wardle, R. Wingle y G. Zanas.

Los documentos básicos para el Análisis por regiones fueron preparados por A. Buainain, O. Cismondi, H.B. Huff, M. Kurtzig, D.J. Sedik, S.S. Sheffield y F. Zhong.

El capítulo especial, Dilemas del desarrollo y las políticas forestales, fue preparado por R. Stringer con la ayuda de P. Wardle e I.J. Bourke. Se basó en las aportaciones de J. Romm, E.B. Barbier, R. Mohamed Ali, R. Turner, U. Banerjee, W. Stewart y J. Carvalho. Numerosos funcionarios del Banco Mundial, el Instituto Mundial sobre Recursos, el Worldwatch Institute y el Fondo Mundial para la Naturaleza facilitaron observaciones y sugerencias útiles.

Cuidó de la edición original inglesa de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1994* R. Tucker. Los gráficos incluidos en esta publicación fueron preparados por M. Cappucci y la composición, por M. Criscuolo y C. Ciarlantini. La portada y las ilustraciones fueron realizadas por Studio Page.

Siglas

ACP Estados de África, el Caribe y el Pacífico	CE Comunidad Europea
AIF Asociación Internacional de Fomento	CEI Comunidad de Estados Independientes
ALADI Asociación Latinoamericana de Integración	CIA Convenio internacional del azúcar
ALALC Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	c.i.f. Costo, seguro, flete
ASEAN Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	CIFOR Centro de Investigación Forestal Internacional
BNDES Banco de Desarrollo Económico y Social (Brasil)	CNUMAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
BAfD Banco Africano de Desarrollo	CUSTA Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos
BAAsD Banco Asiático de Desarrollo	EU Unión Europea
BEAC Banco de los Estados del África Central	EFDEA Economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas
BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	f.o.b. Franco a bordo
CAF Consejo de Administración Forestal	FMI Fondo Monetario Internacional
CARICOM Comunidad del Caribe	FNAM Fondo para el Medio Ambiente Mundial

GATT

Acuerdo General sobre Aranceles
Aduaneros y Comercio

GCIAI

Grupo Consultivo sobre Investigación
Agrícola Internacional

GEF

Fondo para la Protección
del Medio Ambiente

HIV

Virus de inmunodeficiencia humana

IEA

Iniciativa Empresa para las Américas

ICCO

Organización Internacional del Cacao

ICRAF

Centro Internacional para Investigación
en Agrosilvicultura

IIMAD

Instituto Internacional de Medio Ambiente
y Desarrollo

IIPA

Instituto Internacional de Investigaciones
sobre Políticas Alimentarias

IPGRI

Instituto Internacional de Recursos
Fitogenéticos

ISO

Organización Internacional
de Normalización

ITTA

Convenio internacional de las maderas
tropicales

IUFRO

Unión Internacional de Organizaciones
de Investigación Forestal

IVA

Impuesto al valor añadido

MCCA

Mercado Común Centroamericano

MERCOSUR

Mercado Común del Sur

OAM

Organización Africana de la Madera

OCDE

Organización de Cooperación y Desarrollo
Económicos

OIC

Organización Internacional del Café

OIMT

Organización Internacional de las Maderas
Tropicales

OMS

Organización Mundial de la Salud

ONG

Organizaciones no gubernamentales

OPEP

Organización de Países Exportadores
de Petróleo

PAC

Política agrícola común

PAFT

Programa de acción forestal tropical

PIB Producto interno bruto	SNCR Sistema Nacional de Crédito Rural (Brasil)
PMA Programa mundial de alimentos	TLAC Tratado Latinoamericano de Libre Comercio
PMN Producto material neto	TLC Tratado de Libre Comercio de América del Norte
PNB Producto nacional bruto	
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	UEMAO Unión Económica y Monetaria del África Occidental
RAIE Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia	UICN Unión Mundial para la Naturaleza
SAARC Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional	UMOA Unión Monetaria del África Occidental
SADC Comunidad para el Desarrollo del África Meridional	UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
SAFTA Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional	UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SGP Sistema generalizado de preferencias	USDA Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
SICA Sistema Integrado Centroamericano	WRI Instituto Mundial sobre Recursos
SIDA Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	WWF Fondo Mundial para la Naturaleza

Nota explicativa

En los cuadros estadísticos se han empleado los símbolos siguientes:

- nada o insignificante
- ... no se dispone de datos
- 1992/93 el ejercicio agrícola, comercial o fiscal comprendido entre el primero de esos años civiles y el siguiente
- 1991-1993 el promedio de tres años civiles

Es posible que, a causa del redondeo efectuado, la suma de las cifras de los cuadros estadísticos no sea igual al total. Las variaciones anuales y los índices de variación se han calculado con cifras sin redondear. Salvo indicación en contrario, se emplea siempre el sistema métrico decimal. Los valores en dólares se refieren a dólares de los Estados Unidos.

Índices de la producción

Los índices de la FAO tienen como período base 1979-81. Los datos sobre la producción se refieren a los productos primarios (por ejemplo, caña de azúcar y remolacha azucarera, en lugar de azúcar), y como coeficientes de ponderación se utilizan los precios nacionales medios al productor. Los índices correspondientes a los productos alimenticios no incluyen el tabaco, el café, el té, las semillas oleaginosas no comestibles, las fibras animales y vegetales, ni el caucho. Estos índices se basan en los datos sobre la producción presentados por años civiles¹.

Índices del comercio

Los índices del comercio de productos agropecuarios tienen también como base el período 1979-81. En el *Anuario FAO de Comercio*

se indican todos los productos y países comprendidos. En los índices correspondientes al total de productos alimenticios se incluyen los comestibles clasificados en general como «alimentos».

Todos los índices representan cambios registrados en los valores corrientes de las exportaciones (f.o.b.) (franco a bordo) y de las importaciones (c.i.f.) (costo, seguro y flete), expresados en dólares EE.UU. Cuando algunos países evalúan las importaciones a precios f.o.b., las cifras se ajustan para que se aproximen a los valores c.i.f. Este método de estimación acusa una discrepancia cuando las tendencias de los seguros y los fletes difieren de las de los valores unitarios de los productos.

Los índices de volumen y del valor unitario se calculan sobre la base de la suma de los volúmenes ponderados en función de los precios, y de los valores unitarios ponderados según el volumen de los productos en el comercio internacional. Los coeficientes de ponderación son, respectivamente, la media de los valores unitarios y volúmenes de 1979-81. Para el cálculo de los números índices se ha utilizado la fórmula de Laspeyres².

Definiciones de agricultura en el sentido «estricto» y «amplio»

En la redacción de los informes relativos a la asistencia externa a la agricultura, generalmente se usan las definiciones de agricultura de la OCDE.

La definición de agricultura en sentido «estricto», a la que se alude ahora como ayuda prestada directamente al sector, comprende:

- * Evaluación de los recursos naturales

¹ Para más detalles, véase el *Anuario FAO de Producción 1993*.

² Para más detalles, véase el *Anuario FAO de Comercio 1992*.

- Desarrollo y ordenación de los recursos naturales
- Investigación
- Suministros de insumos de producción
- Fertilizantes
- Servicios agrícolas
- Capacitación y extensión
- Producción agrícola
- Fomento pecuario
- Pesca
- Agricultura (subsector no asignado)

La definición en sentido «amplio» comprende, además de los conceptos indicados, las actividades que se definen como ayuda prestada indirectamente al sector. Estas actividades son las siguientes:

- Explotación forestal
- Fabricación de insumos
- Agroindustrias
- Infraestructura rural
- Desarrollo rural
- Desarrollo regional
- Desarrollo fluvial

Clasificación de los países por clases económicas y regiones

Por «países en desarrollo» se entiende las regiones del África subsahariana, América Latina y el Caribe, Cercano Oriente y África del Norte³ y Asia y el Pacífico⁴.

Los países desarrollados incluyen los países industriales y las economías en transición⁵.

³ El Cercano Oriente y África del Norte comprende los países siguientes: Afganistán, Argelia, Bahrein, Chipre, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Iraq, Jamahiriya Arabe Libia, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Qatar, Reino de Arabia Saudita, República Arabe Siria, República Islámica del Irán, Sudán, Túnez, Turquía y Yemen.

⁴ Asia y el Pacífico incluye los antiguos países asiáticos de planificación centralizada: Camboya, China, Mongolia, República Popular Democrática de Corea y Viet Nam.

⁵ Los países industriales son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Las economías en transición son las siguientes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Yugoslavia y las ex Repúblicas Soviéticas.

PARTE I
ANALISIS MUNDIAL



ANALISIS MUNDIAL

I. Situación agrícola actual: hechos y cifras

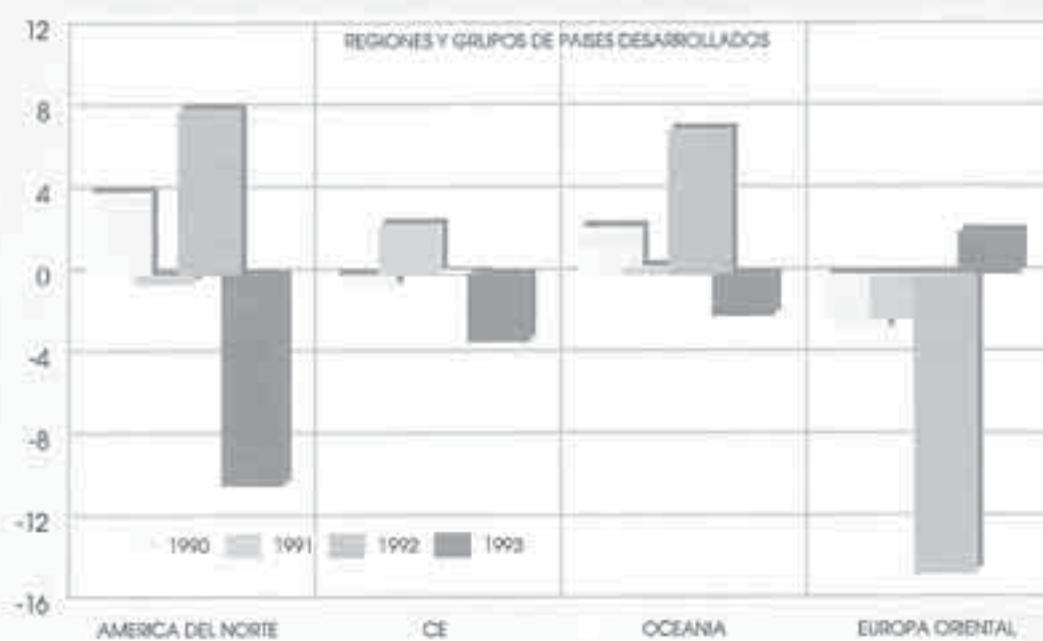
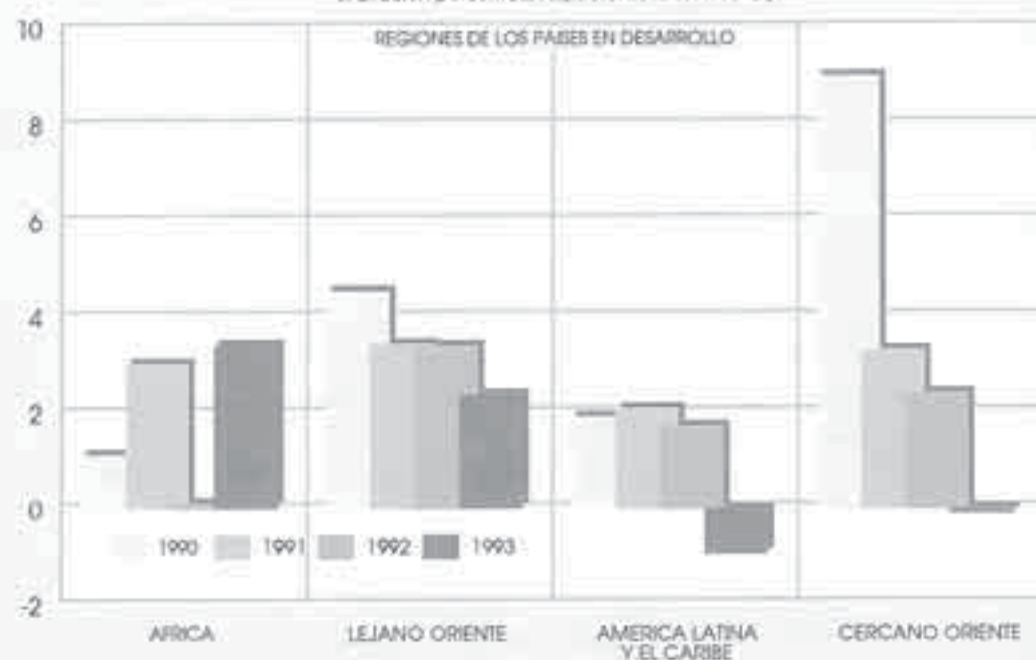
1. PRODUCCION AGROPECUARIA EN 1993

- En el conjunto del mundo, 1993 fue un año agrícola no propicio. La producción agrícola mundial descendió en el 1,2 por ciento, después de la expansión del 2,8 por ciento registrada en 1992. Los resultados obtenidos, no obstante, fueron distintos según las regiones, y entre países en desarrollo y desarrollados.
- El retroceso mundial se debió en gran medida a una notable disminución en la producción de los países desarrollados, que descendió un 5,2 por ciento después de la expansión del 2,9 por ciento experimentada en 1992.
- La producción agropecuaria descendió en 1993 en la mayoría de las regiones de los países desarrollados, pero sobre todo en América del Norte, donde el descenso llegó al 10 por ciento. Las cosechas en Estados Unidos bajaron casi en un 17 por ciento, ya que las condiciones climáticas adversas afectaron fuertemente a los principales cultivos. En la Comunidad Europea se registró una reducción del 3,3 por ciento, mientras que en Oceanía la contracción se calculó en el 2,1 por ciento.
- En Europa oriental, la producción agropecuaria se elevó por vez primera desde 1989 en un 2,1 por ciento, al recuperarse los cultivos en los principales países productores después de la sequía de 1992. No se dispone actualmente de índices fiables de conjunto de la producción agropecuaria total en las antiguas repúblicas soviéticas, pero en la mayor parte de ellas parece haberse experimentado un descenso en 1993.
- La producción en los países en desarrollo creció en 1993 alrededor del 1,7 por ciento, ligeramente por debajo del crecimiento demográfico, lo que constituye una nueva merma en relación con las tasas de aumento del 2,7 por ciento en 1992, el 3 por ciento en 1991 y el 4,1 por ciento en 1990.
- Entre las regiones de los países en desarrollo, los resultados más favorables registrados en 1993 fueron los del África subsahariana, con una expansión estimada en el 3,4 por ciento. Este aumento, no obstante, apenas fue superior a la tasa de crecimiento demográfico del 3,2 por ciento y vino a continuación de un estancamiento virtual de la producción el año anterior, caracterizado por una aguda sequía en el África austral.

- Un aumento de la producción agropecuaria de alrededor del 2,4 por ciento se registró en Lejano Oriente (0,5 por ciento per cápita), crecimiento que sin embargo fue inferior al de los tres años anteriores.
- Después de tres años de productividad agropecuaria mediocre, que apenas se mantuvo al nivel del crecimiento de la población, América Latina y el Caribe experimentaron una grave insuficiencia de producción en 1993. El promedio de crecimiento en 1990-93 de la producción agropecuaria -1,2 por ciento- vino a ser la mitad de la ya baja tasa media de crecimiento en los años ochenta.
- El Cercano Oriente y el Norte de África acusaron una marcada desaceleración del crecimiento de la producción agropecuaria después de la abultada cosecha de 1990. En 1993, la producción regional descendió ligeramente, sobre todo a consecuencia de los daños de las sequías en Marruecos, por segundo año consecutivo, así como en Argelia.

VARIACIONES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA EN 1990-1993

(Variación porcentual respecto del año anterior)



Fuente: FAO

2. PRODUCCION DE ALIMENTOS PER CAPITA

- En el período 1988-1993 se observó un descenso de los niveles de producción de alimentos por habitante en alrededor del 60 por ciento del número total de países en desarrollo. Sin embargo, las diferencias regionales fueron significativas. En el África subsahariana unas tres cuartas partes de los países registraron niveles estacionarios o descendentes de la producción alimentaria per cápita. En cambio, en América Latina y el Caribe, así como en el Cercano Oriente y África del Norte y en Asia continental, se igualaron aproximadamente los números de países con ganancias y con pérdidas.
- Una visión más positiva resulta de la consideración de las poblaciones de que se trata. Varios de los países mayores y más densamente poblados de cada región consiguieron elevar la producción alimentaria por habitante: Nigeria y Zaire en el África subsahariana; China, India, Pakistán, Indonesia y Bangladesh en Asia; Brasil, México y Colombia en América Latina; y Egipto y Argelia en África del Norte.
- La Ilustración 2 presenta el grave problema de producción nacional de alimentos en gran parte del África subsahariana. Treinta y tres son los países cuya producción se queda rezagada respecto al crecimiento de la población, en varios casos de manera notoria. Problemas de inestabilidad de los suministros han agravado la situación. En muchos casos, los resultados generales favorables ocultan amplias fluctuaciones de un año a otro. Por ejemplo, tras el crecimiento medio positivo en Zimbabwe, Malí, Uganda, Zambia y Togo, las tasas de crecimiento fueron muy altas en 1993, año de recuperación de una grave sequía en el año anterior.
- Todos los países en transición en Europa oriental y la ex URSS excepto Polonia sufrieron una fuerte contracción de la producción alimentaria por habitante. En el año 1993 continuaron las tendencias negativas para las antiguas repúblicas soviéticas, la ex RFS de Yugoslavia, la ex Checoslovaquia, Bulgaria y Hungría. Rumania y Polonia, sin embargo, lograron una recuperación en su producción de alimentos después de la cosecha de 1992, reducida por la sequía.

Ilustración 2.

VARIACIONES DE LA PRODUCCION ALIMENTARIA PER CAPITA
EN LOS PAISES EN DESARROLLO, 1988-1993
(Porcentaje medio de variación)

%	África subsahariana	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe	Cercano Oriente y África del Norte
Más de 5				Libano Jama'hiya Arabe Libia Túnez
3,01 a 5		China Malasia Viet Nam		Argelia República Islámica del Irán
1,01 a 3	Nigeria Togo Uganda	Fiji Indonesia Myanmar Pakistán	Chile Costa Rica Ecuador Guyana Jamaica Nicaragua Uruguay	Jordania
0,01 a 1	Benin Guinea Guinea-Bissau Malawi Zaire Zambia Zimbabwe	Bangladesh India Laos	Belice Bolivia Brasil Colombia El Salvador México Trinidad y Tobago Venezuela	Egipto

Fuente: FAO

VARIACIONES DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA PER CAPITA
EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1988-1993
(Porcentaje medio de variación)

%	África subsahariana	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe	Cercano Oriente y África del Norte
0 a 1	Burkina Faso Chad Namibia Senegal	Bhután República de Corea Nepal Papua Nueva Guinea Filipinas Vanuatu	Argentina República Dominicana Guatemala Martinica Paraguay	Arabia Saudita Chipre
-1,01 a -2	Burundi Comoras Ghana Madagascar Mali Mauricio Mozambique Niger Reunión	Camboya Maldivas Sri Lanka Tailandia Tonga	Barbados Guadalupe Honduras Panamá Suriname	Iraq República Árabe Siria Sudán Turquía
-2,01 a -4	Angola Botswana Camerún República Centroafricana Congo Côte d'Ivoire Gabón Mauritania Rwanda Sierra Leona Swazilandia República Unida de Tanzania	Samoa Islas Salomón	Perú Puerto Rico	Marruecos Yemen
-4,01 a -10	Cabo Verde Gambia Kenya Lesotho Santo Tomé y Príncipe	Brunei Darussalam Corea, R.D.P. Mongolia	Bahamas Cuba Haití	Afganistán
Más de -10	Etiopía Liberia Somalia			

Ilustración 2

VARIACIONES DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA PER CAPITA
 EN LOS PAISES INDUSTRIALES Y EN LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, 1988-1993
 (Porcentaje medio de variación)

%	Países industriales	Economías en transición
Más de 5	Portugal	
3,01 a 5	Bélgica/Luxemburgo Canadá Irlanda	
1,01 a 3	Australia Dinamarca Grecia Malta Países Bajos Estados Unidos	
0,01 a 1	Finlandia Italia Noruega Suecia	Polonia

Fuente: FAO.

VARIACIONES DE LA PRODUCCION ALIMENTARIA PER CAPITA
EN LOS PAISES INDUSTRIALES Y EN LAS ECONOMIAS EN TRANSICION, 1988-1993
(Porcentaje medio de variación)

%	Países industriales	Economías en transición
0 a +1	Francia España Suiza Reino Unido	
-1.01 a -2	Austria Islandia Japón Nueva Zelanda Sudáfrica	
-2.01 a -4	Alemania Israel	Rumanía
-4.01 a -10		Albania Bulgaria Hungria
Más de -10		Ex Checoslovaquia Ex RFS de Yugoslavia Ex URSS

Fuente: FAO.

3. SITUACIONES DE ESCASEZ Y URGENCIAS ALIMENTARIAS

- África sigue siendo el continente más gravemente afectado por las escaseces de alimentos que requieren una ayuda extraordinaria o de urgencia. La situación es sumamente crítica en África oriental, donde se están produciendo graves escaseces alimentarias, y en varias zonas se informa sobre muertes causadas por el hambre o la malnutrición aguda. Quince países de la región se enfrentan actualmente a situaciones extraordinarias de urgencia alimentaria y la mitad de esos países también sufren las consecuencias de guerras civiles.
- En *Rwanda*, la guerra civil ha tenido consecuencias desastrosas para la seguridad alimentaria nacional. La lucha ha perturbado gravemente las actividades agrícolas. Un apoyo masivo internacional para el suministro de alimentos de socorro y la rehabilitación del sector agrícola será necesario para evitar sufrimientos y más pérdidas de vidas.
- En *Burundi*, las actividades agrícolas se vieron gravemente afectadas por los conflictos étnicos en octubre de 1993. El déficit alimentario en 1994 se calcula en un millón de toneladas. Además de una asistencia alimentaria de emergencia, se precisan la ayuda de donantes y la puesta en marcha de un programa masivo de rehabilitación agrícola para restablecer la producción alimentaria nacional a sus niveles anteriores a la crisis.
- Situaciones de hambruna están apareciendo en varias partes del *Cuerno de África*. Una asistencia sustancial de socorro se necesita en *Etiopía, Eritrea, Kenya, Somalia y Sudán*. En la *República Unida de Tanzania*, la situación alimentaria es crítica para gran número de agricultores de subsistencia que perdieron sus pequeños cultivos de secano. La situación alimentaria ya difícil en *Uganda* se ha agravado aún más por la afluencia de refugiados de *Rwanda* y *Sudán*.
- Graves escaseces de alimentos persisten en *Angola*. Las perspectivas de los suministros para 1994 son muy sombrías, por la fuerte reducción de la producción de cereales y de mandioca. Hay una grave amenaza de hambruna generalizada, a menos que se tomen medidas para aportar ayuda en gran escala y distribuir alimentos a la población afectada.
- Pese a alguna recuperación de la producción cerealera, la situación alimentaria seguirá siendo tensa en *Mozambique*, ya que las previsiones de la producción de mandioca en 1994 se sitúan un 6 por ciento por debajo del año anterior. Alrededor de 1,5 millones de personas necesitarán ayuda alimentaria de emergencia en 1994/95. Una mala cosecha en *Malawi* anuncia la necesidad de un aumento sustancial de las importaciones de cereales en 1994/95.
- Otros países africanos que padecen escaseces de suministros alimentarios y precisan asistencia excepcional o de emergencia son *Chad, Liberia y Zaire*.

- En *Afganistán*, la situación alimentaria ya difícil se ha seguido deteriorando como consecuencia de la renovación de los combates, y numerosos repatriados y personas desplazadas en el interior del país necesitan ayuda alimentaria internacional. En *Iraq*, la situación alimentaria y nutricional sigue siendo grave en todas las partes del país. La última misión de la FAO para la evaluación de la situación nutricional recalca que los problemas de suministro alimentario no pueden resolverse tan sólo aportando alimentos de ayuda y que es preciso arbitrar una solución más constructiva para que el país produzca y/o importe los alimentos que necesita. En *Laos*, después de una escasa cosecha de arroz en 1993, alrededor del 10 por ciento de la población total está necesitada de asistencia alimentaria excepcional. Los suministros de alimentos son también difíciles en *Camboya* y *Mongolia*.
- En *Bosnia y Herzegovina*, las dificultades alimentarias se han atemperado algo con la mejor distribución de alimentos a las partes centrales, en particular Sarajevo, tras la apertura de las carreteras desde la costa adriática y el aumento del tráfico comercial en los dos últimos meses.
- La situación de los suministros alimentarios en *Haití*, ya difícil, se está deteriorando rápidamente al reforzarse el bloqueo de las Naciones Unidas. Los precios de los alimentos básicos y de los artículos esenciales de consumo han aumentado velozmente y las condiciones en todos los sectores de la economía siguen tendiendo a empeorar.
- Otros países que hacen frente a escaseces en los suministros alimentarios y requieren asistencia excepcional o de emergencia son *Armenia*, *Azerbaiyán*, *Georgia* y *Tajikistán*.

DEFICIT DE SUMINISTROS ALIMENTARIOS* EN EL AÑO COMERCIAL CORRIENTE
QUE REQUIERE UNA ASISTENCIA EXTRAORDINARIA



Fuente: FAO. Sistema Mundial de Información y Alerta, julio de 1994

* Durante la actual campaña de mercadeo

4. SUMINISTRO, UTILIZACION Y EXISTENCIAS CORRIENTES DE CEREALES

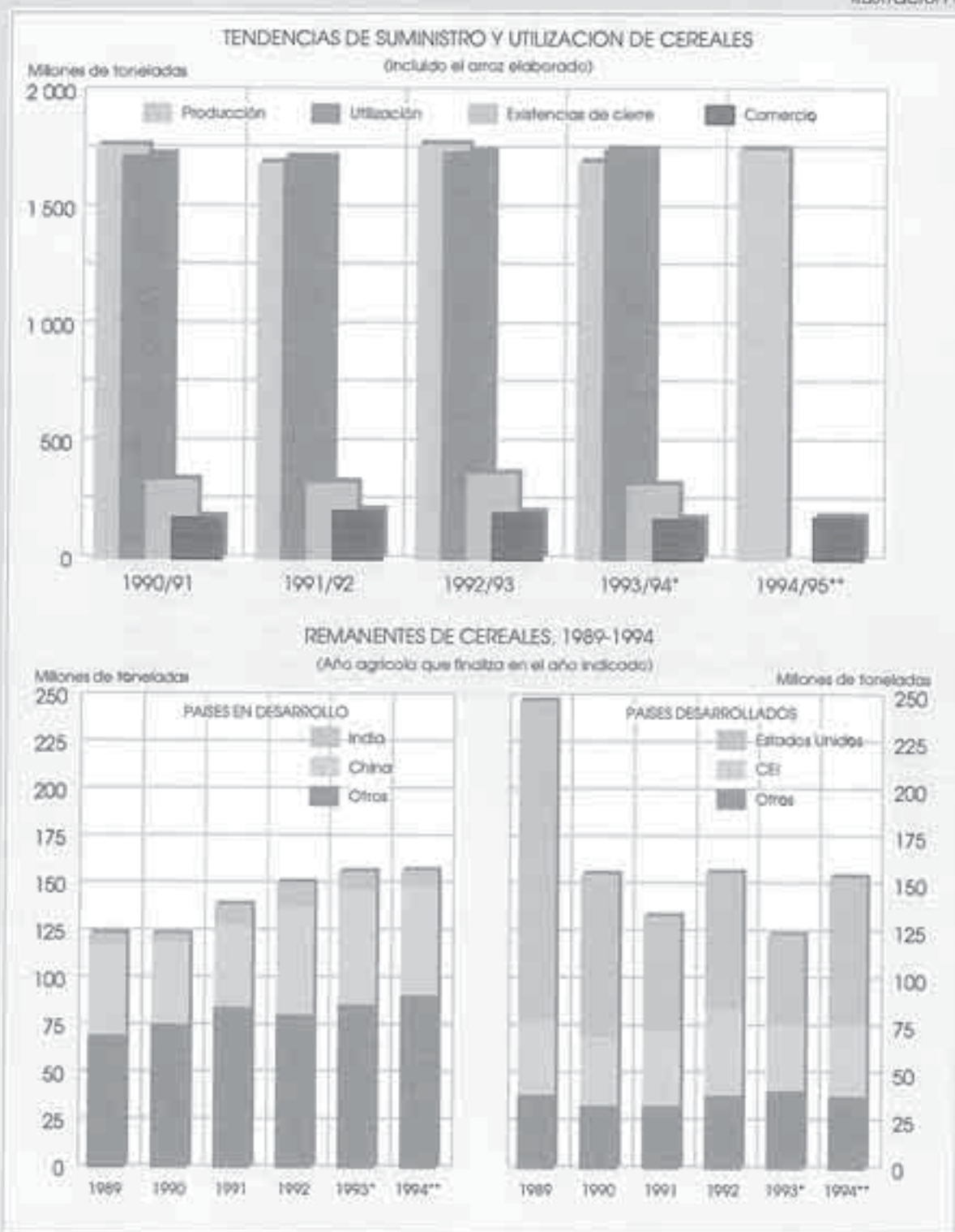
- La producción cerealera mundial descendió en 1993 un 3,8 por ciento quedando en 1 890 millones de toneladas, principalmente por obra de una importante disminución de la producción de maíz en Estados Unidos. Si se convierte el arroz cáscara en elaborado, esta cifra corresponde a 1 705 millones de toneladas, como aparece en la Ilustración 4. Paralelamente, los suministros mundiales de cereales en 1993/94 bajaron hasta 2 088 millones de toneladas, es decir 33 millones menos que en 1992/93.

- A causa del menor volumen de las cosechas, los remanentes mundiales de cereales se redujeron notablemente durante 1993/94 hasta 326 millones de toneladas, es decir alrededor del 12 por ciento (46 millones de toneladas) por debajo del nivel inicial. Sin embargo, la relación entre las existencias mundiales de cereales al final de las temporadas 1993/94 y la tendencia de utilización en 1994/95 se mantuvo en los límites del 17 y el 18 por ciento, que es lo considerado por la FAO como mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria mundial.

- El primer pronóstico de la FAO sobre producción mundial de cereales en 1994 es de 1 947 millones de toneladas, un 3 por ciento más que la débil cosecha de 1993, pero todavía por debajo de la línea tendencial. El aumento de producción en 1994 se prevé principalmente en los países desarrollados y se limitaría a los cereales secundarios, aunque podrá haber algún progreso en la producción de arroz en los países en desarrollo, en condiciones climáticas normales. El aumento de la producción cerealera en los países en desarrollo se prevé actualmente en sólo un 0,8 por ciento, lo que se debe en parte a los fuertes descensos de las cosechas de trigo que se prevén en Turquía y Arabia Saudita. No obstante, el aumento de la producción cerealera en el conjunto de otros países en desarrollo quedará probablemente por debajo del crecimiento de la población.

- Si se realizan las previsiones de producción, la disponibilidad total mundial de cereales en 1994/95 será suficiente para atender al aumento previsto del consumo, aunque es probable una merma de las reservas de trigo. En conjunto, no obstante, los remanentes mundiales de cereales al cierre de los años agrícolas nacionales que terminarán en 1995 permanecerían próximos al nivel mínimo de seguridad determinado por la FAO.

Ilustración 4



Fuente: FAO

*Estimación **Pronóstico

5. ASISTENCIA EXTERIOR A LA AGRICULTURA

- Los datos disponibles para 1992 y 1993 muestran una tendencia continuada a la baja de los compromisos de asistencia exterior a la agricultura. Tras fluctuar en torno a 11 000 millones de dólares EE.UU. anualmente en 1980-85, los compromisos en términos reales tocaron techo en unos 12 000 millones de dólares en 1986, para descender después constantemente.
- En 1992, último año para el que se dispone de información completa, los compromisos totales a precios corrientes ascendieron a 11 300 millones de dólares, el 6,6 por ciento menos que en 1991. A precios constantes de 1985, los compromisos en 1992 sumaron aproximadamente 7 000 millones de dólares, lo que supone un descenso del 9 por ciento respecto al año anterior en términos reales, y un descenso del 42 por ciento en términos reales desde los niveles máximos de 1986.
- El componente de la asistencia exterior a la agricultura en condiciones de favor constituyó el 70 por ciento del total en 1992, cerca de los niveles de 1989 y 1990 pero por encima del 64 por ciento registrado en 1991.
- Los datos provisionales para 1993 revelan una nueva reducción de los compromisos multilaterales procedentes de todas las fuentes excepto la OPEP. La reducción total (21 por ciento bajo los niveles de 1992 a precios constantes de 1985) refleja sobre todo el descenso de los compromisos del Banco Mundial (-17 por ciento). La AIF, dependencia del Banco Mundial que concede préstamos sin interés, redujo sus compromisos hasta en un 60 por ciento, contrarrestando ampliamente una expansión del 24 por ciento en los compromisos del BIRF.

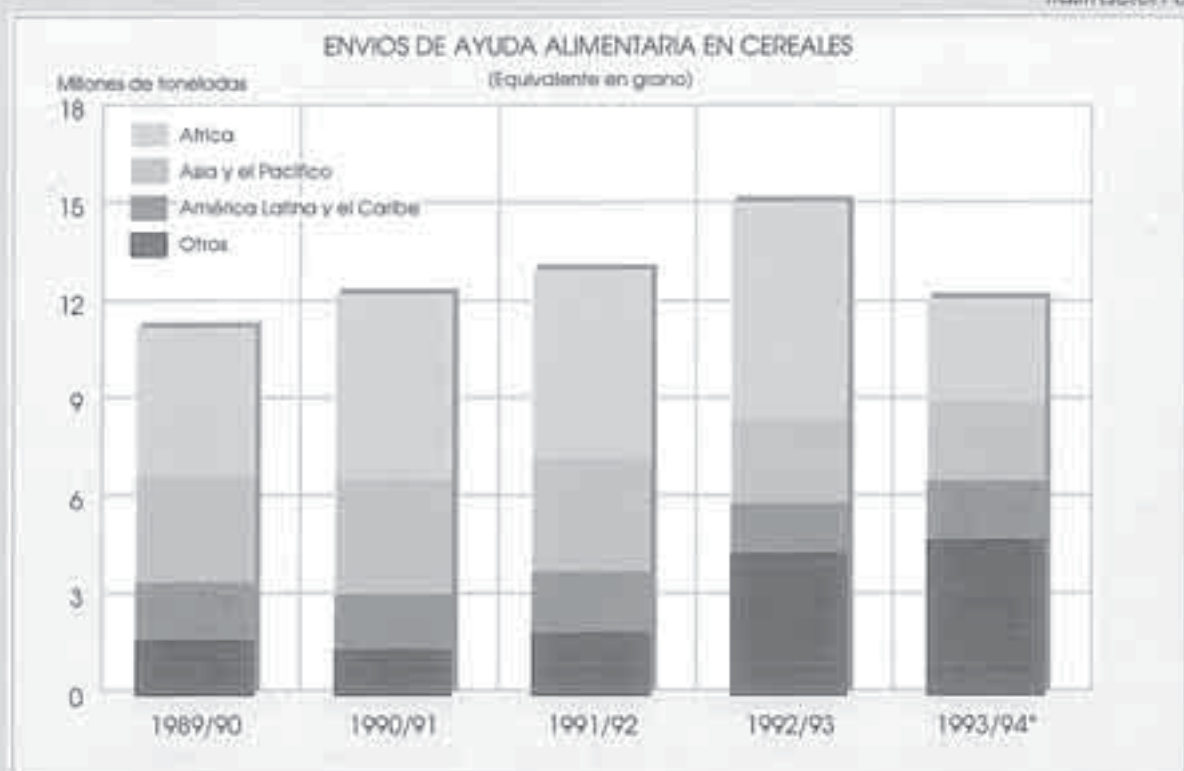


Fuente: FAO y OCDE

* Definición amplia ** Cifras provisionales

6. CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA EN 1993/94

- Los envíos de ayuda alimentaria en cereales durante 1993/94 (julio/junio) se estiman en 12,2 millones de toneladas (21 por ciento por debajo del nivel del año anterior, que fue de 15,1 millones de toneladas), lo que se debe principalmente al nivel más bajo de las asignaciones presupuestarias.
- De la ayuda alimentaria total en cereales en 1993/94, 7,5 millones de toneladas se destinaron a los países en desarrollo, frente a 10,8 millones en 1992/93. De hecho, el nivel de ayuda alimentaria en cereales facilitada en 1993/94 a los países en desarrollo fue el más bajo registrado desde 1975/76.
- Se prevé que la mayor parte del descenso corresponderá a África, donde según las proyecciones la ayuda alimentaria bajará de los 6,7 millones de toneladas registrados en 1992/93 a unos 3,5 millones de toneladas. Aunque las necesidades de ayuda alimentaria han disminuido considerablemente después de la emergencia producida por la sequía en el África austral, siguen sin cubrirse las necesidades de muchos países.
- Los envíos de ayuda alimentaria a los países de la CEI y de Europa oriental en 1993/94 se estiman en aproximadamente 4,7 millones de toneladas, frente a 4,4 millones enviados en 1992/93.
- Hasta julio de 1994, las promesas a la RAIE ascendían a 808 365 toneladas de productos alimenticios, de las cuales 635 798 en forma de cereales y 172 567 en forma de otros alimentos, niveles análogos a los del año anterior.
- Además de las aportaciones a la RAIE, hasta fines de julio de 1994 se habían prometido dentro de la subserie de recursos ordinarios del PMA 534 000 toneladas de cereales y de otros productos básicos para cubrir las necesidades de operaciones prolongadas de refugiados, en comparación con 830 000 toneladas prometidas en 1993.
- En marzo de 1994, las promesas totales a los recursos ordinarios del PMA para el bienio de 1993-94 se cifraban en 912 millones de dólares, cifra que representaba un 61 por ciento del objetivo de promesas fijado en 1 500 millones de dólares. En el anterior bienio 1991-92, las contribuciones totales ascendieron a 1 140 millones de dólares, es decir el 76 por ciento del objetivo de promesas de 1 500 millones de dólares.



Fuente: FAO

Nota: Los años se refieren al período de 12 meses julio/junio.

* Proyección.

7. PRECIOS AGRICOLAS INTERNACIONALES

- Tras un prolongado periodo de descenso constante, los precios internacionales de varios importantes productos agrícolas comerciales se reforzaron durante el cuarto trimestre de 1993. La tendencia continuó en la primera mitad de 1994.
- Los precios de la mayoría de los cereales se fortalecieron durante el cuarto trimestre de 1993. La tendencia alcista para el trigo se detuvo en enero, debilitándose en general los precios en la primera mitad de 1994 a consecuencia de la débil demanda de importaciones, la dura competencia entre los principales exportadores para acceder a los mercados disponibles y las perspectivas muy favorables respecto a las cosechas de 1994 en los principales países productores. El descenso mundial de la producción de cereales secundarios en 1993 determinó condiciones del mercado más apretadas y precios más fuertes para esos productos a fines de 1993 y principios de 1994. Los precios del arroz se elevaron rápidamente durante la segunda mitad de 1993 después de una cosecha anormalmente pobre y de la fuerte demanda de arroz de alta calidad en el Japón. Posteriormente se debilitaron, como reflejo de las previsiones sobre mayor extensión de la superficie cultivada en varios países productores importantes, las mejores perspectivas para la cosecha de arroz de la segunda estación en Tailandia y los amplios suministros de arroz de calidad inferior.
- Los precios de semillas oleaginosas, aceites y tortas de aceite se elevaron en el segundo semestre de 1993, reflejando las previsiones de escasez de suministros. Una tendencia a la baja se registró más recientemente a causa de las mayores cosechas en América del Sur y de la contracción de la demanda de tortas de aceite. En julio de 1994 los aumentos de precios respecto a mediados de 1993 eran del 14 por ciento para la semilla de girasol y del 35 por ciento para la semilla de colza.
- Los precios del café aumentaron fuertemente en los últimos meses en atención a la escasez de suministros, debida en particular a la más grave helada en Brasil desde 1961 y a un descenso de la producción en Colombia. A fines de mayo, los precios se habían elevado hasta los niveles más altos en siete años. Tras una segunda helada fuerte en Brasil en junio, los precios del café siguieron subiendo en el mes de julio hasta más del triple de los alcanzados en julio de 1993. La retención de existencias de café por los países ACPC contribuyó también a que escasearan los suministros.
- Los precios del cacao subieron acusadamente, a causa de un aumento de la demanda de la Federación de Rusia, los países europeos y América del Norte, lo que puede dar lugar a que el consumo supere a la producción en 1993/94.
- Los precios mundiales del té bajaron a mínimos históricos durante los nueve primeros meses de 1993, tras una recuperación de los suministros en todos los países productores principales. Hubo una cierta recuperación desde octubre de 1993, causada sobre todo por una fuerte sequía que redujo la producción de Kenia.
- Los precios del algodón se elevaron drásticamente el primer trimestre de 1994, ya que la insuficiencia generalizada de la producción mundial en 1993/94 redujo los suministros destinados a la exportación.

PRECIOS DE EXPORTACION DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1990-1994

(Dólares EE.UU. por tonelada)



8. RELACION DE INTERCAMBIO AGRICOLA

- El reciente aumento de los precios internacionales de varios productos básicos de importancia económica para muchos países en desarrollo debe verse en el contexto de tendencias anteriores. En los años ochenta y primeros años noventa se había observado un constante deterioro tanto de la relación de Intercambio como de la capacidad de compra de las exportaciones agrícolas. En 1992 la relación real de intercambio (o precios reales) de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo había descendido a menos del 60 por ciento de los niveles que tenía al comienzo del decenio de 1980.

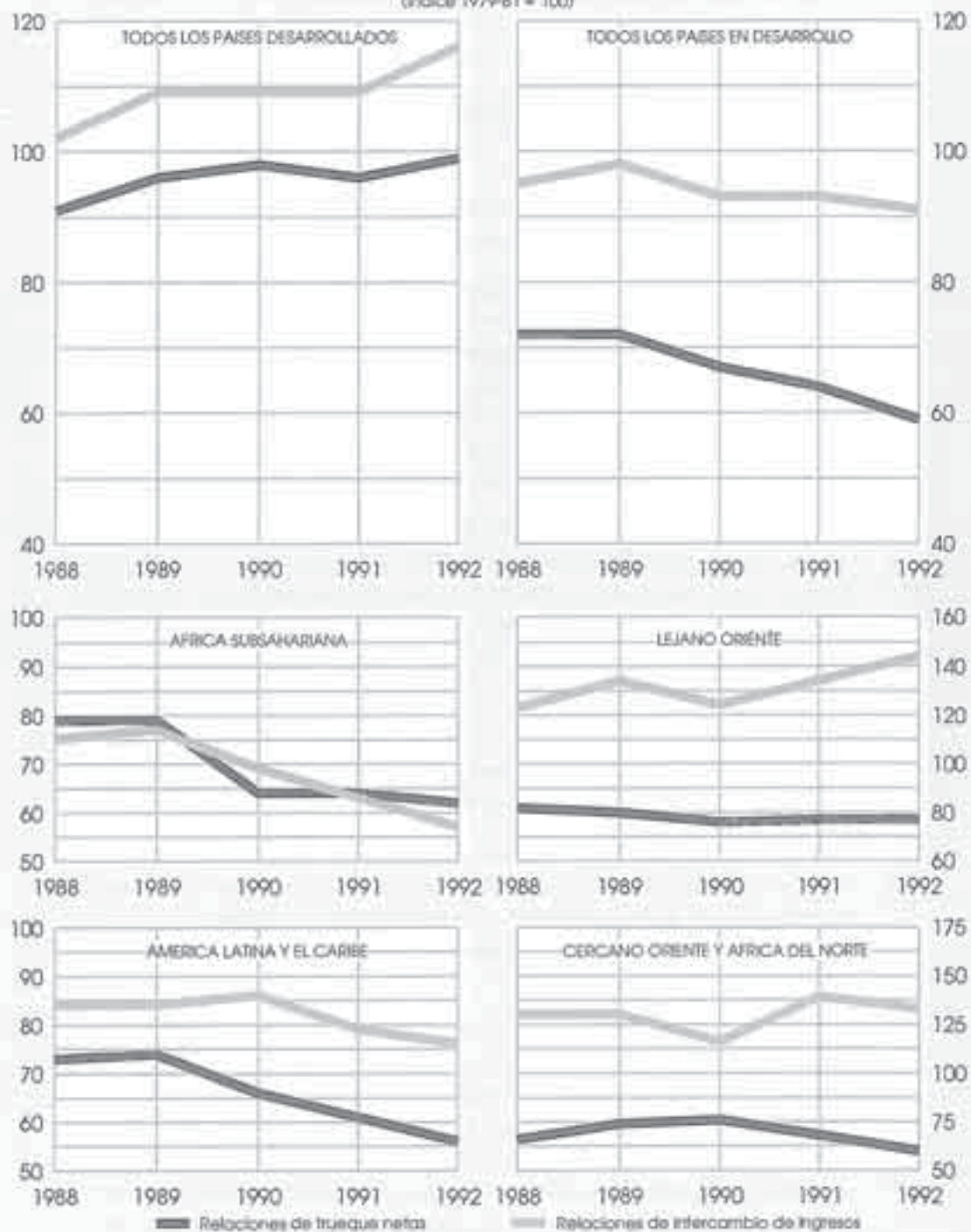
- La tendencia al deterioro continuó en 1993, pues el aumento general de los precios de los productos básicos sólo se manifestó en el último trimestre del año. Para el conjunto del año, el índice de las Naciones Unidas de precios en dólares de las exportaciones agrícolas acusó un descenso del 6 por ciento respecto a los niveles de 1992. Para los países en desarrollo, el descenso fue del 3 por ciento. Por otro lado, el índice de precios combinados de artículos manufacturados y petróleo crudo bajó el 3 por ciento. Esto supone que los precios reales de las exportaciones agrícolas se deterioraron el 3 por ciento en el conjunto del mundo y se mantuvieron estacionarios para los países en desarrollo.

- La mejor manera de apreciar la importancia económica de la relación de intercambio es considerar las tendencias de los precios y de los volúmenes de las exportaciones agrícolas. El índice de ingresos en la relación de intercambio o poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas tiene en cuenta ambas variables¹. El cuadro general que presenta el ingreso en la relación de intercambio es también desfavorable para los países en desarrollo, aunque está sujeto a matizaciones. Primero, el poder adquisitivo se deterioró mucho menos que la relación real neta de intercambio después de los primeros años ochenta, lo que significa que los países en desarrollo pudieron compensar la baja de los precios agrícolas reales mediante mayores volúmenes de exportaciones. Segundo, las tendencias regionales fueron muy diversas. Las regiones del Lejano Oriente, Cercano Oriente y África del Norte ampliaron el poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas por encima de los niveles de los primeros años ochenta a pesar de las tendencias adversas de los precios reales. La región de América Latina y el Caribe obtuvo peor resultado, ya que los mayores volúmenes de exportación no bastaron para compensar la baja de los precios reales. En el África subsahariana los precios reales y la capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas se deterioraron paralelamente. En 1992, las exportaciones agrícolas del África subsahariana podían financiar teóricamente alrededor del 40 por ciento de los bienes manufacturados y del petróleo crudo que financiaban en 1979-81.

¹ Debe notarse que el índice considera los cambios en la cantidad y no en la calidad de los bienes que los ingresos de las exportaciones agrícolas pueden financiar. Es decir, que el mismo volumen de exportaciones agrícolas puede haber posibilitado la compra de un número cada vez menor de automóviles y bienes de capital, material electrónico, etc. Sin embargo, los mejoramientos tecnológicos de los productos adquiridos pueden constituir al menos una compensación parcial.

RELACIONES DE INTERCAMBIO DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS
RESPECTO A LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y EL PETROLEO BRUTO

(Índice 1979-81 = 100)



Fuente: FAO

9. PESCA: CAPTURA, DESTINO Y COMERCIO

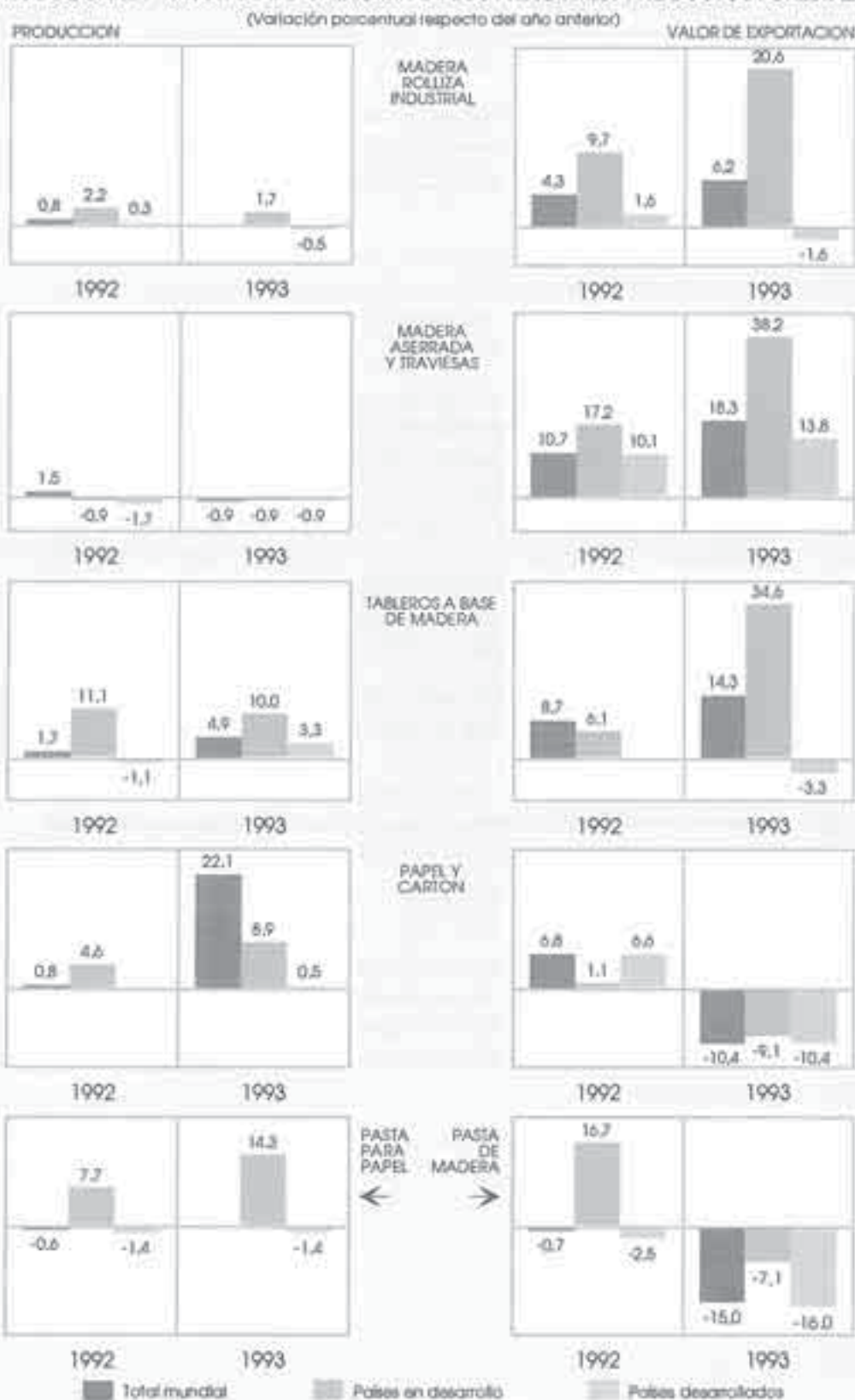
- Los datos provisionales para 1993 indican que el total mundial de capturas y cultivo de pescado y mariscos se cifró en unos 98 millones de toneladas, manteniéndose así en el nivel de 1992.
- Perú elevó su producción rápidamente de 6,8 millones de toneladas en 1992 a 8,4 millones de toneladas en 1993. Es previsible que la producción de China haya aumentado también sustancialmente en el mismo período. Entre otros grandes países productores, Chile y la Federación Rusa han informado sobre un descenso de la producción en 1993.
- La producción mundial de pescado de mar en 1992 se ha confirmado en 82,5 millones de toneladas, aproximadamente el nivel de 1991. Continuó el descenso en la producción de clupeidos, si bien este grupo siguió siendo el mayor entre las especies marinas, con capturas de 20,4 millones de toneladas. En virtud de las menores capturas de salmón migratorio, la producción total de salmón capturado y cultivado retrocedió en un 12 por ciento hasta 1,4 millones de toneladas, nivel alcanzado en 1989 y 1990.
- La producción mundial de pescado de aguas interiores siguió aumentando rápidamente en 1992, llegando a un total de 15,6 millones de toneladas, es decir el 5,5 por ciento por encima de la producción de 1991. La producción de carpas y barbos creció en un 11 por ciento hasta poco más de 7 millones de toneladas.
- Las estimaciones provisionales sobre destino de las capturas mundiales en 1993 apuntan a un descenso del 2 por ciento del pescado utilizado a consumo humano que se cifra en 69,2 millones de toneladas, después de un aumento de alrededor del doble de esa magnitud en 1992.
- En 1992, el comercio internacional de productos pesqueros creció ligeramente en valor, elevándose las exportaciones de 38 900 millones de dólares en 1991 a 40 300 millones en 1992. El volumen fue de 17 millones de toneladas de producto elaborado, con un descenso desdeñable en comparación con 1991.
- Las exportaciones de los países en desarrollo en 1992 fueron el 32 por ciento de sus capturas totales, en comparación con el 47 por ciento de los países desarrollados. Los países en desarrollo como grupo registraron una balanza comercial cada vez más positiva en los productos pesqueros, llegando a un excedente de 11 700 millones de dólares en 1992, a medida que las importaciones de productos de la pesca en los países desarrollados seguían creciendo firmemente. De hecho, en 1992 el valor de las exportaciones de pescado de los países desarrollados equivalía sólo a alrededor del 56 por ciento de sus importaciones.



10. PRODUCCION Y COMERCIO FORESTALES

- La producción mundial de madera en rollo siguió aumentando en 1993, como reflejo de un crecimiento notable de la producción de leña y de madera rolliza industrial en los países en desarrollo. Por otra parte, descendió la corta de madera en las economías desarrolladas, manteniéndose muy por debajo del nivel máximo alcanzado en 1990.
- Como la demanda de productos de madera rolliza por las industrias elaboradoras de Europa occidental y Japón fue débil en 1993, hubo una nueva reducción de la corta de madera en la mayoría de los países de Europa oriental y en particular en la ex URSS. En cambio, los mercados norteamericanos siguieron recuperándose con fuerza.
- La preocupación por el medio ambiente y por la protección del hábitat de la fauna determinó una fuerte reducción de los suministros de madera de los bosques federales de las regiones pacíficas del noroeste en los Estados Unidos (de 20 millones de m³ en 1990 a 2 millones de m³ en 1993) y una acusada subida de los precios. Los mercados internacionales se vieron notablemente afectados, al ser los Estados Unidos el proveedor principal de trozas de coníferas y madera aserrada al gran mercado asiático de madera de construcción.
- La reducción de suministros de madera de regiones templadas a Asia dio lugar a una escalada sin precedentes de los precios, que favoreció las exportaciones de madera de plantaciones de Chile y Nueva Zelanda.
- Una merma adicional de los suministros resultó de nuevas restricciones sobre la corta de trozas tropicales en Malasia, Indonesia, Myanmar y Papua Nueva Guinea. Se elevaron así fuertemente los precios de las trozas tropicales, la madera aserrada y la contrachapada en el mercado asiático.
- A mediados de 1994, una corte federal estadounidense dictaminó que podía reanudarse parcialmente la corta en los bosques públicos protegidos del noroeste. El aumento resultante de la cosecha, hasta 5 millones de m³ previstos en 1996, puede ayudar a estabilizar los precios en los mercados nacionales estadounidenses y en los internacionales.
- La producción de madera aserrada descendió ligeramente por debajo de los niveles ya bajos de 1992; una recuperación en América del Norte se contrarrestó ampliamente con los descensos en otros mercados, particularmente en las ex repúblicas soviéticas.
- Al mejorar los mercados de los tableros de madera, la industria indonesia y malasia de contrachapados tropicales siguió creciendo. En la zona templada, hubo una apreciable expansión de la producción en América del Norte, junto con una ligera recuperación de la industria de tableros de partículas en Europa occidental.

PRODUCCION Y VALOR DE EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS FORESTALES



- La producción de papel y cartón en 1993 aumentó marginalmente, sobre todo como reflejo de su crecimiento constante en Asia sudoriental, América del Norte y países escandinavos.
- La producción de pasta de madera se mantuvo estacionaria, pese a la mayor producción de papel, a causa del mayor uso de fibras recicladas por la industria. Ambas industrias siguieron afectadas por una rentabilidad y una tasa de utilización bajas.
- El valor del comercio mundial de productos forestales, según estimaciones, ha descendido levemente en 1993, en especial a causa de los precios deprimidos de la pasta y el papel. No obstante, el comercio de otros productos forestales principales ha crecido.
- Las mayores ganancias de la exportación de trozas tropicales en países asiáticos se debió a un fuerte aumento del valor unitario de exportación de las trozas, que compensó ampliamente la reducción de los volúmenes de los envíos. El valor de exportación de la madera aserrada y los contrachapados se elevó igualmente en esos países. Las políticas gubernamentales, en particular en Malasia e Indonesia, siguieron estimulando las exportaciones de productos madereros elaborados como madera aserrada, contrachapados, moldeados, muebles y elementos de mobiliario. Los países africanos continuaron aumentando sus exportaciones de madera tropical aserrada en lugar de trozas.
- El comercio de madera aserrada de coníferas siguió aumentando, aunque a menor ritmo que en 1992. Las exportaciones canadienses de madera de construcción a los Estados Unidos crecieron tanto en volumen como en valor. Los países escandinavos siguieron aumentando fuertemente sus exportaciones a Europa occidental, beneficiándose de una devaluación de sus monedas y del descenso de las exportaciones de la ex URSS.
- Se estima que el volumen del comercio mundial de pasta y productos de papel aumentó un 3 por ciento en 1993, gracias sobre todo a los mayores envíos de América del Norte y los países en desarrollo del Lejano Oriente. Sin embargo, el valor del comercio de estos productos descendió alrededor del 11 por ciento, debido a la depresión de los precios internacionales: los de algunos tipos de pasta de madera se redujeron hasta alrededor de la mitad de sus niveles de 1989.

ANALISIS MUNDIAL

II. El entorno económico general y la agricultura

SINOPSIS ECONOMICA

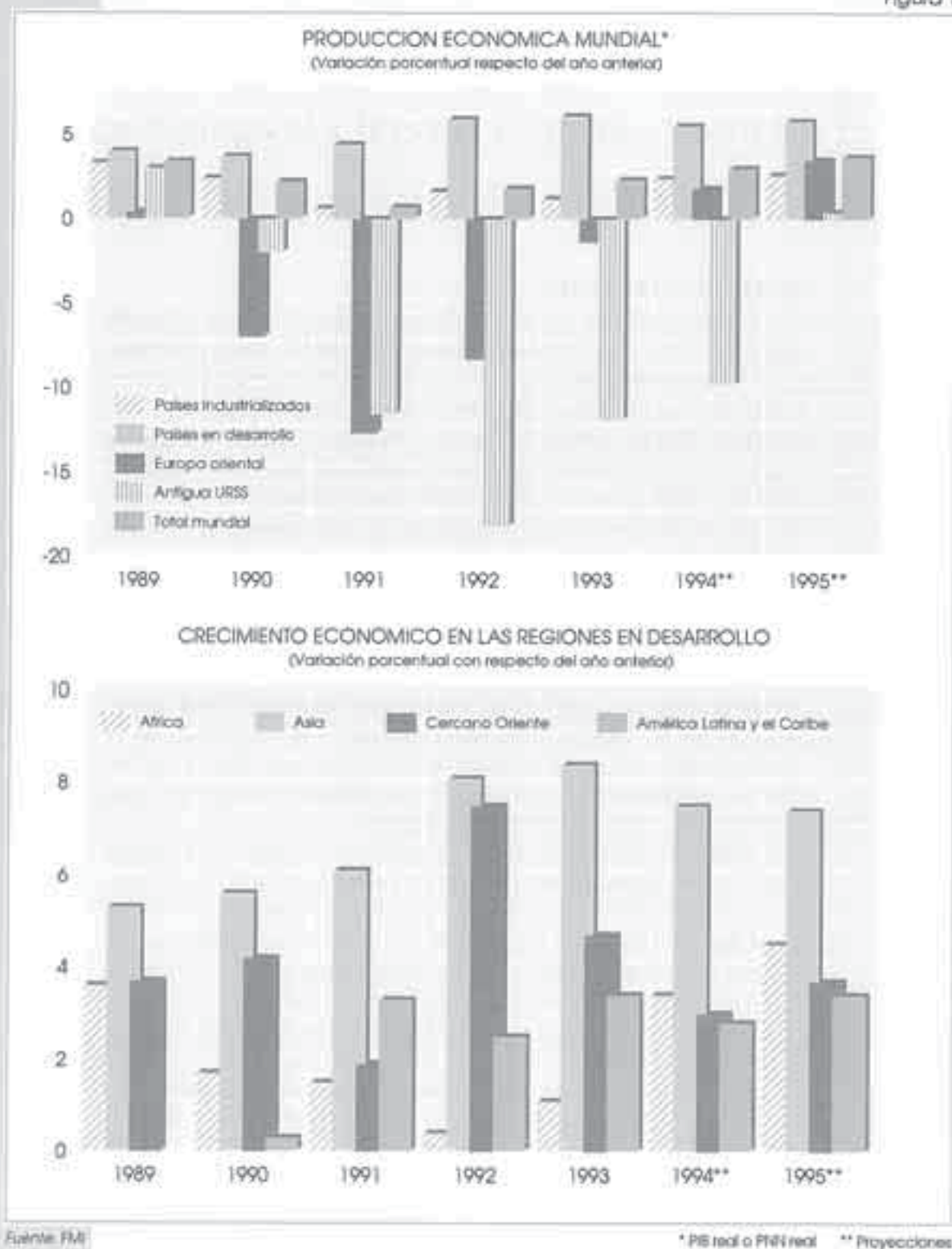
En 1994 la economía mundial entró en el cuarto año consecutivo de depresión en el crecimiento, continuando la débil actividad económica en los países industriales a los que corresponde más del 70 por ciento de la producción mundial y en menor medida la profunda recesión en Europa central y oriental y en la ex URSS. En los países industriales, no obstante, indicios crecientes de una firme reanudación del crecimiento en América del Norte y señales convergentes, aunque aún incipientes, de recuperación en otros países sugieren que puede haberse tocado fondo. Junto a estas mejores perspectivas se observan leves tasas de inflación, que para muchos países han descendido a los niveles más bajos en treinta años; tipos de interés relativamente bajos, pese a la creciente presión alcista en algunos países; nuevos esfuerzos de consolidación fiscal y reducción del déficit, problema económico clave de muchos países; mayor estabilidad monetaria dentro del Sistema Monetario Europeo; y la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT que, más allá de sus beneficios esperados sobre el comercio, ha generado perspectivas más optimistas en todo el mundo de los negocios.

Contra estos rasgos positivos, el desempleo creciente ha alcanzado proporciones preocupantes en muchos países, sobre todo en Europa. La reanudación de un crecimiento sostenido podría invertir la corriente en el desempleo cíclico; no obstante, el riesgo de desempleo estructural alto y persistente en muchos países industriales apunta a la necesidad de reformas para reducir la rigidez de los mercados de trabajo.

Varias economías en transición en Europa central y oriental y los Estados bálticos han mantenido o incluso acelerado el ritmo de la reforma económica y algunos han logrado progresos alentadores en el crecimiento y la estabilización. En cambio, el proceso de reforma ha seguido siendo lento y desigual en la mayoría de las ex repúblicas soviéticas, cuyo rendimiento económico se ha deteriorado aún más, lo que a su vez ha socavado el apoyo popular y político a la continuación de la reforma.

El crecimiento económico en 1993 en los países en desarrollo superó de nuevo sustancialmente al de los países industriales. Diversos factores contribuyeron a mejorar notablemente el panorama económico para los países en desarrollo: el actual proceso de recuperación

Figura 1



en el mundo industrial; los tipos de interés generalmente más bajos, factor importante en el contexto de los servicios de la deuda externa; la consolidación de la reforma económica y la estabilización en muchos países; las mejores perspectivas de comercio con la terminación de la Ronda Uruguay, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la reanimación de otros acuerdos regionales; el reciente fortalecimiento de los precios de los productos básicos; la afluencia masiva de capital privado, en particular a Asia y a América Latina y el Caribe (lo que, sin embargo, ha creado sus propios problemas, como se expone en el Análisis por regiones); la reducción de los conflictos civiles en el África subsahariana (si bien los violentos sucesos de Rwanda ponen de manifiesto que la paz y la estabilidad siguen siendo objetivos difíciles en gran parte de la región); y las repercusiones positivas de los acontecimientos de Sudáfrica.

Estos factores han beneficiado a los países en desarrollo en diversos grados, y los resultados y las perspectivas difieren ampliamente según las regiones y los países. La continuación de las actuales tendencias parece tener que conducir al mejor contexto en muchos años para el desarrollo económico y agrícola de los países en desarrollo.

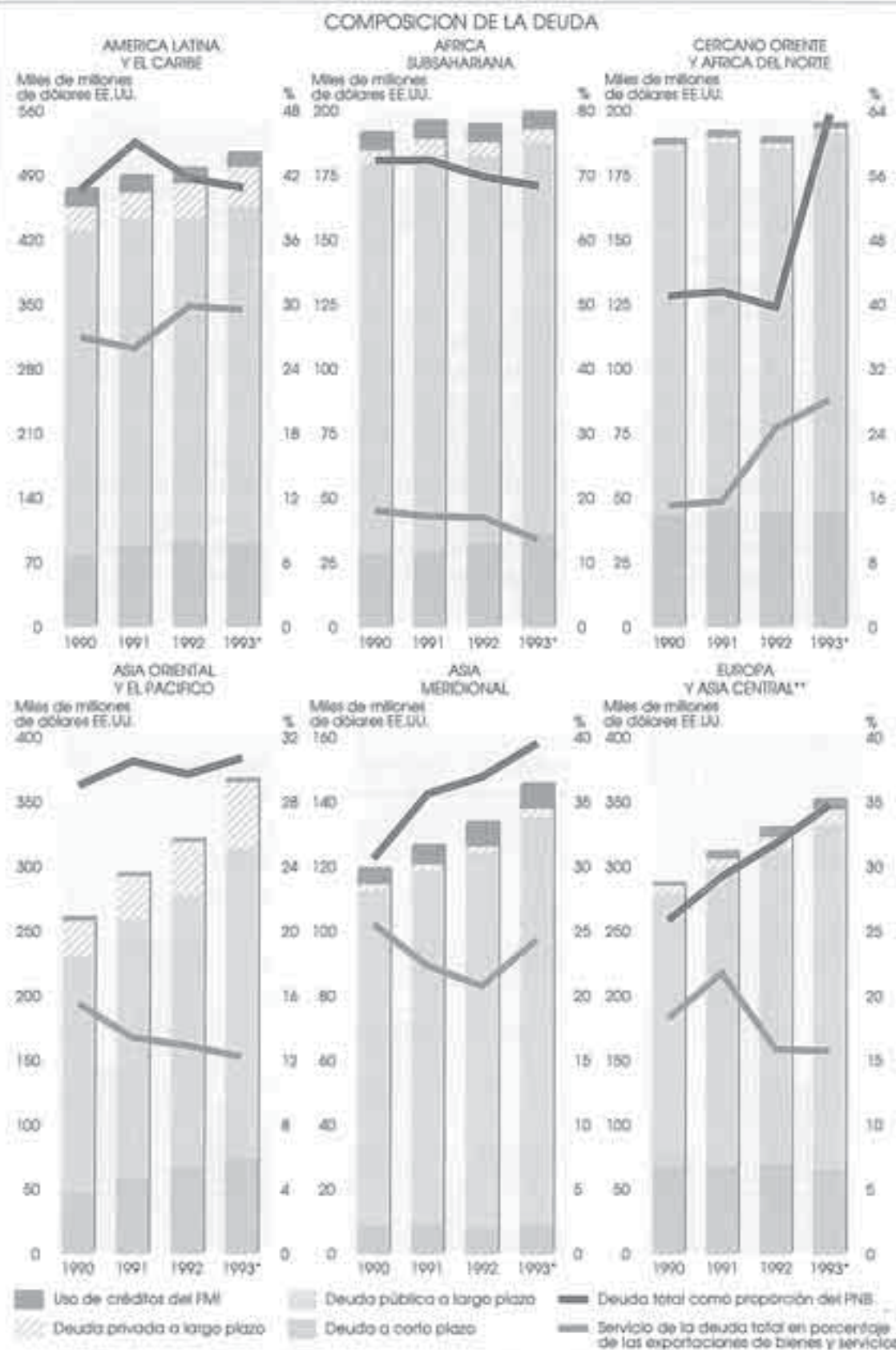
Coyuntura económica para la agricultura de los países en desarrollo

Los actuales pronósticos económicos del Proyecto LINK a corto y medio

Figura 2



Figura 3



Fuente: Banco Mundial, Cuadros de la deuda mundial, 1992-93

* Proyecciones **Con inclusión de la ex URSS

RECUADRO 1
SITUACION DE LA DEUDA EXTERNA EN LOS PAISES EN DESARROLLO

La deuda externa total del conjunto de los países en desarrollo, que ascendía a 1 662 000 millones de dólares a fines de 1992, ha alcanzado según estimaciones 1 770 000 millones de dólares en 1993, el 6,5 por ciento más que al final del año anterior. El aumento de 108 000 millones se debió a: *i*) un aumento sustancial de las corrientes netas positivas, que llegaron a cerca de 90 000 millones en 1993 y estaban compuestas de corrientes netas a largo y corto plazo y del uso de créditos del FMI; *ii*) la capitalización del interés mediante la reestructuración de la deuda, por un total de 15 000 millones; y *iii*) el efecto de las alteraciones de valor de las divisas, que puede haber añadido otros 23 000 millones. Condonaciones de la deuda y reducciones voluntarias de la misma, por otra parte, redujeron el monto de la deuda en 9 000 millones de dólares, mientras que la disminución de los intereses atrasados supuso una reducción de otros 10 000 millones. A nivel regional, el mayor crecimiento del pasivo por deuda externa tuvo lugar en Asia oriental y el Pacífico, principalmente como resultado del fácil acceso de muchos países de la región a los mercados de capitales.

La deuda externa agrícola en 1992 llegó a 73 400 millones de dólares en 1992, casi la misma cifra que el año anterior. La parte de esta cifra correspondiente a la deuda oficial (bilateral y multilateral) aumentó gradualmente, pasando del 87 por ciento en 1988 al 93 por ciento en 1992.

En 1993, 11 países llegaron a un acuerdo de reestructuración con los países miembros del Club de París sobre un total de 4 000 millones de dólares de la deuda bilateral ofi-

cial. Además, la Federación de Rusia reestructuró un total de 15 000 millones de dólares de su deuda oficial fuera del marco del Club de París.

El total de pagos por servicio de la deuda de todos los países en desarrollo aumentó a 182 900 millones de dólares en 1993 frente a 178 500 millones el año anterior. La relación deuda-exportaciones, que llegó al 174 por ciento en 1992, puede haberse elevado al 180 por ciento en 1993. La relación del servicio de la deuda (relación entre el servicio total de la deuda y las ganancias de las exportaciones) para 1993 se situó en torno al 19 por ciento, sin variación desde 1990. Sin embargo, para los 29 países de bajos ingresos muy endeudados, con un saldo deudor de casi 208 000 millones de dólares en 1993, la relación deuda-exportaciones aumentó del 413 por ciento en 1992 al 432 por ciento en 1993. La condonación de la deuda, principalmente por acreedores bilaterales oficiales, que redujo en 1991 el saldo deudor de los países de bajos ingresos muy endeudados en unos 22 000 millones, se compensó en amplia medida con la capitalización del interés y la acumulación de intereses atrasados hasta un total de 19 000 millones de dólares.

El total de corrientes netas respecto de la deuda (desembolsos menos amortización del capital de la deuda a corto y largo plazo y de los créditos del FMI) se estimaron en 89 700 millones de dólares en 1993, es decir un 2,5 por ciento más que en 1992. En 1992 las transferencias netas respecto de la deuda (corrientes netas menos pagos de intereses) pasaron a ser positivas, situándose en 13 000 millones de dólares, por vez

primera desde que estalló la crisis de la deuda al comienzo del decenio de 1980. Para 1993, la estimación es de 11 400 millones.

Las corrientes netas de recursos a largo plazo¹ (tanto generadoras como no generadoras de deuda) hacia los países en desarrollo siguieron aumentando, desde 156 000 millones de dólares en 1992 a 176 660 millones (proyección) en 1993, lo que revela un mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capitales. En algunas regiones, en especial América Latina, el aumento de corrientes netas se debe en buena medida a la repatriación de capitales fugados.

En 1993, la suma de corrientes de recursos netos procedentes de fuentes privadas llegó a más de 113 200 millones de dólares (102 000 millones en 1992), el nivel más alto en diez años, y, por segundo año consecutivo, superó las corrientes oficiales (préstamos y subvenciones), que sumaron 54 580 millones de dólares en 1992 y pueden haber

llegado a 63 450 millones en 1993. La expansión de las corrientes de capital privado está favorecida por un fuerte impulso de las inversiones exteriores directas, estimadas en 56 300 millones de dólares en 1993, más del doble que en 1990. El aumento de las inversiones en acciones y valores públicos es también notable, habiendo pasado de 3 800 millones de dólares en 1990 a 13 200 millones en 1993. Los principales beneficiarios de la expansión de las corrientes de recursos privados han sido los países de ingresos medios sometidos a fuertes reformas de la política económica orientadas hacia el mercado y los países que han evitado la sujeción a una deuda comercial bancaria. La mayoría de los países de bajos ingresos, por otra parte, no se han beneficiado del rápido auge de las corrientes de capital privado, excepto China que es el mayor receptor de inversiones exteriores directas entre los países en desarrollo.

¹ Incluyen las corrientes netas relativas a la deuda a largo plazo, las subvenciones (excluida la asistencia técnica) y las corrientes netas de inversión en acciones.

Fuentes: Banco Mundial, 1993. *World Debt Tables, 1993-94*, y *The World Bank Annual Report, 1993*.

plazo (1994-1997) apuntan a tasas anuales de crecimiento del orden del 2,5 al 3 por ciento en los países industrializados; 5,2 a 5,8 por ciento en los países en desarrollo; 2,5 a 4 por ciento en las economías en transición de Europa central y oriental; y un estancamiento continuado, o incluso una mayor contracción de la producción, en la mayoría de los países de las ex repúblicas soviéticas que, en conjunto, tal vez no recuperen tasas positivas de crecimiento antes de 1997.

Se prevé que la aceleración general del crecimiento de la producción vaya acompañada por una expansión del valor del comercio mundial de alrededor del 6 por ciento en 1994, 6,6 por ciento en 1995 y cerca del 6 por ciento los dos años siguientes. El comercio alcanzará considerable prosperidad en los países en desarrollo, creciendo tanto las exportaciones como las importaciones a tasas anuales en torno al 10 por ciento en todo el período 1994-1997. El comercio de los países desarrollados también se intensificará, pasando la tasa de variación de sus importaciones de un valor deprimido del -5 por ciento en 1993 al 3,8 por ciento en 1994 y al 7 a 9 por ciento en 1995-97.

Se pronostica que la reanimación del crecimiento y el comercio se extenderá también a la agricultura. Se confía en que la mayor actividad económica de los países industrializados intensificará la demanda internacional de productos agrícolas. Se nota ya cierto fortalecimiento de los precios de varios productos básicos, tendencia que podrá acentuarse moderadamente. Aunque una demanda floja de los principales países importadores de cereales mantendrá los precios de éstos generalmente deprimidos, se prevé que los precios del azúcar y el café se fortalecerán en un plazo corto a medio, como reflejo de la escasez de suministros y en cierta medida por efecto de los planes de retención de los países productores exportadores. Un pronóstico temprano en 1994 de la Organización Internacional del Cacao señala tres años más con déficit de producción, que podrán hinchar los precios del cacao y tal vez invertir la tendencia al alza del consumo mundial. Los precios de la carne de vacuno también podrían reforzarse, en particular por la mayor demanda en Asia y la fuerte reducción de las existencias en la CE. Así, después de muchos años de constante deterioro, la relación de intercambio y el poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas podrán mejorar algo.

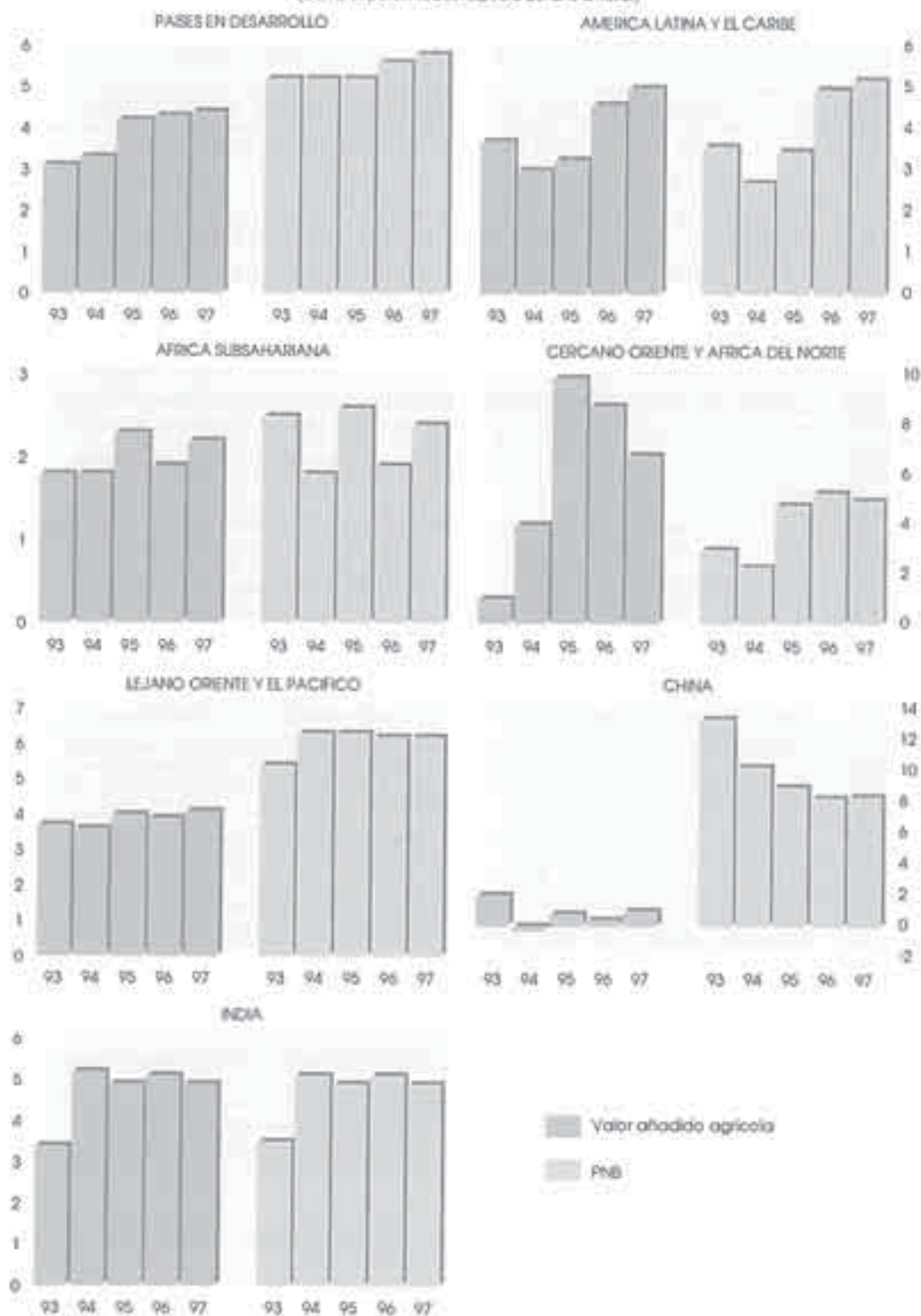
Los pronósticos generales a plazo medio para la producción total y agrícola se resumen en la Figura 4. Los datos que se ofrecen revelan lo siguiente:

- Se prevé que los países en desarrollo acelerarán el crecimiento de su producción total y agrícola, pero los resultados serán desiguales según las regiones.
- Es probable un cierto acercamiento de las tasas de crecimiento a

Figura 4

**CRECIMIENTO DEL PNB TOTAL Y DEL VALOR AÑADIDO EN LA AGRICULTURA
EN LAS REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO**

(Cambios porcentuales respecto del año anterior)



tendencias pretéritas, pero menos de lo que sería necesario para reducir la polarización regional. En particular, se prevé una acentuación de las diferencias en los niveles de ingresos per cápita entre África y las demás regiones.

- Las economías de crecimiento rápido, en particular en Asia oriental, progresarán previsiblemente de manera menos acentuada que en tiempos recientes, a causa en particular del recalentamiento de la economía en China y de las limitaciones de recursos e infraestructuras. Se prevé que la agricultura regional seguirá a la zaga de otros sectores, bajando su parte en el PIB del 20 por ciento en 1991 al 16 por ciento en 1997. No obstante, la producción agrícola y alimentaria proseguirá su expansión a un ritmo notablemente más alto que el de la población.
- El pronóstico para el África subsahariana es de cierto mejoramiento de su rendimiento económico, gracias a los mejores precios de los productos básicos de exportación de la región; a los beneficios competitivos en varios países, en particular en la región de la CFA después de la devaluación de su divisa; y a la reducción de las luchas civiles y políticas. Es probable que el crecimiento agrícola siga de cerca al de la producción en general, como corresponde a la base agrícola todavía amplia de la economía de la región. Sin embargo, es probable que el crecimiento de la producción total y agrícola siga quedando por detrás del crecimiento de la población, lo que implica nuevas pérdidas per cápita.
- Se prevé que el crecimiento de la producción seguirá siendo relativamente alto en América Latina y el Caribe, en el supuesto de una consolidación de la reforma y la estabilización y de que continúe la afluencia de capitales. Aunque a la agricultura corresponde una parte relativamente pequeña del PIB total de la región (alrededor del 9 por ciento, comparado con el 15 por ciento en el conjunto de los países en desarrollo), se prevé que el sector contribuirá de manera significativa al mejoramiento general.
- Las economías del Cercano Oriente y África del Norte deberían beneficiarse mucho del suavizamiento de las tensiones políticas, de cierto fortalecimiento de los precios del petróleo y de la reforma económica. El sector agrícola desempeñará previsiblemente un papel destacado en la recuperación económica, con un crecimiento que superará significativamente al de otros sectores.

Perspectivas para las economías de los países en desarrollo fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas

Los efectos de la variación del contexto económico y comercial se examinan aquí desde el punto de vista de un grupo seleccionado de países en desarrollo para los que las exportaciones agrícolas constituyen una elevada proporción de sus exportaciones e importaciones

totales [véanse definiciones y lista de economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas (EFDEA), en el Cuadro 1]. En el Recuadro 2 (pág. 41) se resumen las conclusiones de un estudio sobre características estructurales y evolución de las exportaciones y el crecimiento de esos países. En cuanto a sus perspectivas económicas y agrícolas a corto plazo (1994 y 1995), los pronósticos del FMI y del Proyecto LINK son los siguientes¹:

- Se prevé que el PIB real de las EFDEA subirá aproximadamente el 4,4 por ciento en 1994 y en 1995, tasa algo menor que la elevada registrada en 1993 pero superior a las anteriores (3,5 por ciento como promedio en los años ochenta y 3,3 por ciento en 1990-93).
- El crecimiento del PIB en estos países se acercará al promedio de sus respectivas regiones en 1994 y 1995. Se modificarían así tendencias anteriores, cuando las tasas de crecimiento de las EFDEA solían ser inferiores a las de las economías con una base de exportaciones más diversificadas. El crecimiento del PIB agrícola, previsiblemente algo superior al 3 por ciento en 1994-95, se aceleraría en los años siguientes, sobre todo en atención a las mejores perspectivas de producción y al comercio dinámico en América Latina y el Caribe. Por otra parte, no se prevé mejoramiento alguno en el PIB agrícola per cápita para el grupo africano.
- Las mejores perspectivas económicas van acompañadas del pronóstico de niveles más altos de formación bruta de capital (en torno al 23 por ciento del PIB, frente a alrededor del 19 por ciento desde mediados del decenio de 1980). Se prevé que los países asiáticos del grupo, donde el ahorro y las tasas de inversión eran ya mucho más elevados que en otras regiones, serán los que alcanzarán tasas mayores de formación bruta de capital.
- Excepto para la mayoría de los países africanos, se prevé que las EFDEA lograrán importantes progresos en la limitación de gastos y la consolidación de las balanzas fiscales, lo que hace pensar que el sector privado más bien que el público desempeñará el papel principal en el impulso de un crecimiento acelerado. Se prevé que los déficit fiscales de los gobiernos centrales bajarán desde un equivalente del 4 al 5 por ciento del PIB durante la mayor parte del decenio de 1980 hasta en torno al 1 por ciento en 1994-95.

¹ Las estimaciones y los pronósticos económicos para las economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas proceden del material elaborado para la FAO por la División de Estudios de la Economía Mundial del FMI sobre la base de la publicación del FMI *World Economic Outlook*, mayo de 1994. Los pronósticos sobre el valor añadido agrícola, las exportaciones agrícolas y la relación de intercambio agrícola han sido elaborados para la FAO por el Proyecto LINK.

CUADRO 1

Economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas¹

América Latina y el Caribe	Lejano Oriente y el Pacífico	África Subsahariana
Argentina	Sri Lanka	Côte d'Ivoire
Paraguay	Tailandia	Malawi
Honduras	Afganistán	Zimbabwe
Cuba	Viet Nam	Mali
Uruguay	Malasia	Sudán
Brasil		Madagascar
Guatemala		Burundi
Costa Rica		Camerún
Colombia		Ghana
San Vicente y las Granadinas		Liberia
Ecuador		Uganda
Guyana		Kenya
Belice		Etiopía
Dominica		Rwanda
Nicaragua		Swazilandia
El Salvador		Mauricio
República Dominicana		República Centroafricana
Santo Tomé y Príncipe		República Unida de Tanzania
		Chad
		Burkina Faso
		Somalia
		Benin
		Guinea-Bissau
		Gambia

¹ Países cuyas exportaciones agrícolas, pesqueras y forestales fueron equivalentes al 20 por ciento o más de sus ganancias totales de las exportaciones, o al 20 por ciento o más de sus importaciones totales, en 1988-90.

En los países latinoamericanos del grupo, las balanzas fiscales llegarán previsiblemente a ser positivas.

- Se prevé una notable aceleración del crecimiento de las exportaciones, hasta el 10 por ciento en 1994 y el 12,3 por ciento en 1995 (en valor actual del dólar estadounidense). El aumento procederá de un fortalecimiento de los precios y, más aún, del mayor volumen de los envíos. El crecimiento de las exportaciones agrícolas debería acelerarse desde un promedio anual del 2 por ciento en los años ochenta al 4 por ciento en 1990-93 y a un 7 por ciento previsto en 1994-95. Se prevé que las exportaciones agrí-

colas crecerán aún con más rapidez en 1996-97, sobre todo en América Latina y el Caribe.

- Como consecuencia de ello, mejorarán la relación de intercambio y, más aún, el poder adquisitivo de las exportaciones, con lo que se invertirá la tendencia negativa manifestada desde los primeros años ochenta. Se esperan progresos moderados (del 1 al 3 por ciento anual) en el poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas a corto y medio plazo.
- Con un aumento más pronunciado de las importaciones que de las exportaciones, se prevé que las balanzas comerciales de mercancías arrojarán unos déficit crecientes o en el caso de los países latinoamericanos del grupo unos superávit menores. Como se pronostica que la balanza de servicios será también crecientemente negativa, es probable que los déficit en cuenta corriente de las EFDEA se acentúen en 1994-95. Estos déficit serían relativamente moderados en los países africanos, que se beneficiarían de mayores transferencias unilaterales (principalmente financiación oficial intragubernamental).
- A diferencia del comercio total de mercancías, se prevé que el de productos agrícolas arrojará unos superávit crecientes.
- La carga de la deuda, ya importante en estos países, se acentuará probablemente con fuerza tanto por el volumen general de la deuda como por las obligaciones del servicio de la deuda. Si bien más de la mitad de la deuda actual y proyectada corresponde a América Latina y el Caribe, son los países africanos los que se encaran con peores dificultades en cuanto al servicio de la deuda. La relación entre servicio de la deuda y exportaciones para las EFDEA africanas se elevará según las proyecciones hasta alrededor del 42 por ciento en 1994-95 (frente al 25 por ciento aproximadamente en los años ochenta), en comparación con el 33 por ciento más o menos en las EFDEA de América Latina y el Caribe y el 8,5 por ciento en Asia y el Pacífico.

Los anteriores pronósticos apuntan en general a una clara mejora de la perspectiva económica y comercial de los países en desarrollo, incluidos los más orientados hacia las exportaciones agrícolas. No obstante, hay que subrayar el carácter provisional de estos pronósticos. Quedan muchos obstáculos para una recuperación fuerte y sostenida tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, de modo que las proyecciones están expuestas a un riesgo considerable de rebaja. Las incertidumbres conciernen en particular: al ritmo y la rapidez de la recuperación de los países de la OCDE (principalmente en Europa y Japón) y, más en general, a la capacidad de los países industrializados para mantener políticas monetarias favorables al crecimiento, absorber significativamente el desempleo y reducir los

RECUADRO 2

ECONOMÍAS FUERTEMENTE DEPENDIENTES DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO

Se han emprendido varios estudios de antecedentes para la preparación de la edición de 1995 de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, que contendrá un capítulo especial sobre comercio agrícola y desarrollo. Uno de estos estudios¹ analiza las características estructurales y la evolución de las exportaciones de las EFDEA y considera algunos de los principales factores que favorecen o entorpecen la expansión de las exportaciones agrícolas y el crecimiento económico. Las conclusiones pueden resumirse así:

- * Aunque la característica común de estas economías es estar fuertemente basadas en la agricultura, su dependencia de las exportaciones agrícolas tiende a declinar con el tiempo, con amplias variaciones dentro de cada país.

- * Por término medio, la parte de las materias primas alimentarias y agrícolas en los ingresos totales procedentes de las exportaciones descendió del 83 por ciento en 1970 al 64 por ciento en 1990. Los países asiáticos lograron la mayor diversificación de las exportaciones reduciendo las agrícolas, cuyo porcentaje medio bajó del 77 al 35 por ciento. En los países latinoamericanos el descenso fue del 88 al 61 por ciento (en virtud entre otras cosas del rápido proceso de industrialización del Brasil y otros países y del avan-

ce del petróleo como gran artículo de exportación en Ecuador y Colombia); la parte de los países africanos bajó del 85 al 71 por ciento en promedio, pero el porcentaje permaneció constante o incluso aumentó en diversos países, tales como Liberia, Uganda y Somalia.

- * Mientras que para las EFDEA asiáticas y latinoamericanas las manufacturas fueron un componente cada vez más importante de las ganancias de la exportación (pasando a ser la fuente principal para los países asiáticos en los últimos años), las exportaciones siguieron fuertemente basadas en la agricultura para los países africanos del grupo.

- * Junto a la dependencia de las exportaciones agrícolas, estos países han estado sujetos a una acusada y persistente dependencia de los mercados de los países desarrollados para dar salida a sus exportaciones. Pero también aquí las diferencias regionales son importantes. Los países asiáticos y latinoamericanos han tendido a intensificar los intercambios interregionales. Los países desarrollados absorben del 70 al 80 por ciento del total de exportaciones agrícolas de África. Todas las EFDEA han perdido importantes mercados en Europa oriental y la ex URSS en los últimos años.

- * Conviene hacer una distinción entre los productos que compiten con los producidos en los países desarrollados y los que no compiten. Los productos «no competidores» (cacao, café, té, bananas, especias, aceite de palma y de coco, yute, etc.) ocuparon una parte menguante del total de exportaciones agrícolas de las EFDEA, pasando del 79 por ciento en 1961 al 34 por ciento en 1990,

¹ *Export performance and GDP growth in EHDAs - an empirical study*. Preparado para la FAO por G. Zanias, Universidad Agrícola de Atenas, y M. Spinedi, Nomisma SpA, Bolonia.

En África, no obstante, contra la tendencia general, la parte de los productos «no competidores» aumentó entre 1961 y 1975 y descendió después sólo ligeramente. El descenso general en la importancia relativa de los productos no competidores se debió en general al lento crecimiento de la demanda de muchos de estos productos y a la intensa competición en el mercado por parte de los productores. Por otro lado, el movimiento hacia los mercados relativamente más dinámicos de productos «competidores» obedeció en gran medida a cambios en las orientaciones comerciales de los países latinoamericanos: en particular, su entrada en los mercados interconectados de la soja y de la carne (con mucha fuerza en el caso de Brasil desde los primeros años setenta). En cuanto a Argentina y Brasil, el hecho de que los productos competidores ocupen respectivamente el 98 y el 73 por ciento de sus exportaciones agropecuarias totales explica su activa participación en las negociaciones recientemente concluidas del GATT y en el grupo Cairns.

• El crecimiento del ingreso de los interlocutores comerciales (principalmente los países desarrollados) fue un factor importante que ayudó al crecimiento de las exportaciones agrícolas de las EFDEA, sobre todo respecto a los países exportadores de una gran proporción de productos no competidores.

• La exportación de un solo producto o la escasa diversificación de las exportaciones, que ha caracterizado a muchas EFDEA, ha tendido a atenuarse algo en los últimos decenios. Sin embargo, el principal producto agrícola de exportación aporta todavía la mitad de las ganancias totales de las exportaciones agrícolas en estos países. Además, la «monodependencia» se ha acentuado de hecho en las EFDEA africanas.

• La evolución de las exportaciones agrícola-

las y del crecimiento económico ha sido muy diversa según los países y los períodos, pero en general los logros de las EFDEA han quedado muy por detrás de los de los países con exportaciones más diversificadas. Para las EFDEA, la teoría de un vínculo entre las exportaciones y el crecimiento se sostiene en general en condiciones específicas. El análisis de regresión revela una relación positiva y estadísticamente significativa entre las exportaciones y el crecimiento del PIB tan sólo para los países que han alcanzado determinado nivel de PIB per cápita (400 dólares o más era el límite usado); o los países con una proporción notable (10 por ciento o más) de manufacturas en el total de exportaciones.

• Hay una correlación positiva entre los cambios en las exportaciones agrícolas reales y los tipos de cambio reales. En otras palabras, se observaron devaluaciones asociadas a aumentos de las exportaciones reales y viceversa. Esta correlación era particularmente significativa en varios países como Brasil, Colombia, Ecuador y Tailandia. En otros en cambio, tales como Guyana, Kenya y Côte d'Ivoire, las dos variables no parecieron muy correlacionadas, lo que indica el papel predominante de otros factores estructurales, mercantiles y normativos en el desenvolvimiento de las exportaciones agrícolas. Un rasgo común era que se permitiera la revaluación de las monedas durante períodos de condiciones favorables del mercado agrícola como los últimos años setenta. A la inversa, muchos países devaluaron su moneda en períodos de depresión de precios de los productos básicos.

Están en curso nuevas investigaciones para analizar los principales problemas y cuestiones que plantea el estudio, por ejemplo: ¿Cómo han reducido algunos países su dependencia de unos pocos productos y mer-

cados? ¿Qué opciones se presentan a los países que producen y exportan una reducida gama de productos si tropiezan con mercados poco alentadores y una intensa competición entre ellos? ¿Deben aspirar sobre todo a mejorar la productividad y la competitividad de sus exportaciones tradicionales o buscar alternativas? ¿Cuáles son sus alternativas: estrechar los vínculos con activida-

des industriales anteriores (insumos) y ulteriores (elaboración de alimentos) y promover exportaciones agrícolas no tradicionales, o acelerar el proceso de abandono de la agricultura en favor de la industria? ¿Cuáles son las opciones para los países de bajos ingresos que no parecen haber alcanzado un punto de «masa crítica» para que sus exportaciones se traduzcan en crecimiento?

déficit fiscales; al colapso económico, la inestabilidad política y la tensión étnica y regional en la ex URSS y otras economías en transición; a la nueva presión de la demanda excedente en China, donde deberán hacerse también importantes esfuerzos para extender los beneficios del crecimiento rápido, en particular a las zonas rurales; a los negativos efectos colaterales de los flujos de capital, en particular en los países de América Latina y el Caribe, y por otra parte a los temores de que la inversión de tales flujos produzca graves desequilibrios económicos y financieros y ajustes monetarios y cambiarios perturbadores; al proceso todavía vulnerable de ajuste y recuperación en muchos países en desarrollo; a la desigualdad de la recuperación económica entre las regiones y dentro de ellas, siendo la sombría situación económica y las perspectivas de muchos países africanos un importante motivo de preocupación; y a la probabilidad de que la situación comercial internacional resultante del acuerdo sobre la Ronda Uruguay, en particular para los productos agrícolas, siga sometida a una intensa competición y a presiones proteccionistas².

Aunque bien acogida, la reciente subida de los precios de los productos básicos debe interpretarse también con precaución. Los precios de varios de estos productos habían bajado durante tanto tiempo y hasta niveles tan deprimidos que el reciente movimiento alcista ofrece sólo una débil compensación a los exportadores. Además, el fortalecimiento de los precios de los productos básicos difícilmente puede verse como signo de que despunte una nueva tendencia ni como reducción significativa de las debilidades estructurales y la inestabilidad inherente de los mercados de tales productos.

²El aumento del proteccionismo es una consecuencia bien conocida de las condiciones económicas depresivas. Pese a su obvia falsedad, un argumento corriente en los últimos años ha sido que las importaciones de países con bajos costos de mano de obra pueden agravar el desempleo en los países industrializados. Se ignora así el hecho de que al dar a los países en desarrollo la oportunidad de elevar sus ingresos se mejoran las oportunidades de empleo y de mercado para las propias economías más prósperas.

ANÁLISIS MUNDIAL

III. Cuestiones escogidas

SIDA: EL PRECIO DE UNA EPIDEMIA

Hasta hace poco, los estadistas han considerado el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), causa del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), como un problema sanitario; pero, a medida que progresa la pandemia, se ve que sus efectos repercuten en todos los sectores de la economía, produciendo inmensos costos para los servicios sanitarios y sociales, reduciendo la fuerza de trabajo y rebajando la productividad. Las consecuencias sobre las economías nacionales, el sector agrícola y la seguridad alimentaria serán importantes. Aunque los datos disponibles son pocos, demuestran suficientemente que los profundos efectos demográficos del SIDA dificultarán gravemente, e incluso invertirán, el crecimiento económico de ciertas regiones. Hay por lo menos tres razones imperativas para plantearse urgentemente medidas respecto a los efectos del SIDA sobre las economías de los países en desarrollo.

Primero, a diferencia de la mayoría de las epidemias, el SIDA se transmite básicamente por contacto sexual; el sector sexualmente activo de la sociedad es también el más productivo económicamente: más o menos de 15 a 45 años de edad. Los supervivientes, niños y ancianos, son menos capaces de ganarse la vida ellos mismos.

Segundo, aunque en la actualidad el SIDA es causa de muchas menos muertes que la malaria, la tuberculosis, las enfermedades cardíacas o el cáncer, su tasa de transmisión es rápida. Un factor agravante es el hecho de que la conducta sexual es un tema privado, incluso tabú, en muchas sociedades, lo que limita las posibilidades de intervención para detener la propagación de la enfermedad. Se estima que las tasas de infección se duplican en sólo seis meses en algunos países³.

Por último, aunque el SIDA es siempre fatal, en los países en desarrollo pueden transcurrir hasta dos años hasta que la infección produzca la muerte. Este lapso entre la causa y el efecto, la llamada «fase silenciosa», no anima a la gente a renunciar a conductas de alto riesgo como contactos sexuales sin seguridad o consumo de drogas intravenosas. También significa que la población infectada puede multiplicarse rápidamente antes de que aparezca cualquier síntoma para advertir su presencia.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que de 14 a 15

³ *Panos WorldAIDS*, mayo de 1994.

millones de personas padecen del SIDA en todo el mundo y que, durante los próximos cinco años, esta cifra saltará a 40 ó 50 millones, con inclusión de millones de niños; el 90 por ciento de estos casos estarán en los países en desarrollo.

Las repercusiones económicas del SIDA

La propagación incontrolada del SIDA puede hacer que escasee la mano de obra especializada y no especializada. Los ataques prolongados y repetidos de la enfermedad perjudican gravemente la productividad de los trabajadores; los fallecimientos privan a los niños y a los ancianos de la familia de sus únicos medios de apoyo. Aunque los trabajadores especializados constituyen una pequeña parte de la población en los países en desarrollo, el costo de sustitución de sus contribuciones es una carga muy pesada.

Los costos sanitarios para tratar a los enfermos de SIDA, ya elevados, van a crecer previsiblemente en espiral. En varias ciudades africanas, más del 50 por ciento de las camas de hospital están ya ocupadas por enfermos de SIDA. En la República Unida de Tanzania, los médicos estiman que los adultos infectados con el VIH padecen un promedio de 17 episodios de enfermedad relacionados con el VIH antes de fallecer, mientras que los niños padecen seis o siete. El promedio de costos sanitarios por fallecido del SIDA en los países en desarrollo es de alrededor del 150 por ciento del ingreso per cápita. La demanda excesiva de atenciones sanitarias creada por el VIH pone en peligro la capacidad de una nación para atender a otros problemas sanitarios apremiantes y distrae recursos de inversiones productivas en otros sectores.

Mucho más alarmantes son los costos indirectos del SIDA (entre ellos la pérdida de ingresos de los afectados), que se estiman en por lo menos diez veces los costos sanitarios directos. Para dar una idea de la magnitud, las autoridades tailandesas han estimado que sólo los costos sanitarios directos ascenderán a cerca de 65 millones de dólares en el año 2000*. Un estudio del PNUD considera que, en Asia, estos costos serán asumidos básicamente por los individuos y sus familias (a diferencia de las economías occidentales en las que los costos suelen correr a cargo del Estado o de entidades aseguradoras privadas). Esto es probablemente lo que ocurrirá en otras regiones en desarrollo, ya que los recursos de la sanidad pública se agotarán rápidamente.

La escasez de recursos obliga a los gobiernos a escoger entre inversiones en crecimiento a largo plazo y demandas urgentes a corto plazo para atenciones de salud. En los países en desarrollo, las atenciones paliativas de los servicios estatales a las víctimas del SIDA suponen un costo a corto plazo relativamente elevado que no aporta beneficio alguno a largo plazo

*PNUD. *Choices*, septiembre de 1993.

a la sociedad, ya que la enfermedad es siempre fatal. En Kenya, por ejemplo, una permanencia de 60 días en el hospital cuesta 938 dólares, el triple del PIB per cápita.

En el mundo en desarrollo, en particular en los países en los que la agricultura aporta una parte significativa del PIB, una reducción de la fuerza de trabajo agrícola como consecuencia de fallecimientos por SIDA requiere una importante inversión de capital para contrarrestar los descensos de la producción agrícola.

El descenso de la producción alimentaria pone en peligro la seguridad alimentaria familiar y nacional. En seis de los diez países del África subsahariana, la ingesta nutricional está ya por debajo de los niveles mínimos; un descenso de la situación nutricional aumenta la vulnerabilidad a la enfermedad y a la muerte al mismo tiempo que rebaja aún más la productividad. Por añadidura, la demanda no satisfecha de alimentos aumenta la dependencia de las importaciones y de la ayuda alimentaria.

Los efectos del SIDA sobre la producción agrícola se han observado ya en Uganda, Tanzania y Zambia, donde encuestas detalladas revelan que los agricultores tratan de remediar la disminución de la fuerza de trabajo adoptando prácticas que ponen en peligro la productividad inmediata y futura. Por ejemplo, las demoras y la inadecuada ejecución o la suspensión de operaciones agrícolas de rutina como las de labranza, escarda, siembra y protección con pajuzo se traducen en cosechas más pobres y perpetúan o aumentan los riesgos de plagas y enfermedades, suscitando así peligros para las familias y para las comunidades enteras.

Además, las escaseces de fuerza de trabajo obligan a los agricultores a reducir las superficies cultivadas; si la tierra vuelve a cubrirse de maleza, es difícil cultivarla de nuevo, y pueden perderse los derechos de usufructo por falta de cultivo continuo. Puede ocurrir que se escojan los cultivos por el poco trabajo que requieran y no por su valor nutritivo o comercial. Al abandonarse cultivos de mayor densidad de trabajo, mengua la variedad de las especies cultivadas y las malas cosechas adquieren mayor gravedad porque hay menos de que se pueda echar mano. La sustitución de cultivos puede también reducir o eliminar los cultivos comerciales destinados a la exportación, empeorando la capacidad para adquirir divisas.

Aparte de reducir la fuerza de trabajo, los fallecimientos de agricultores productivos merman los conocimientos agrícolas, acumulados durante siglos, en lo tocante a cultivares locales y a procedimientos y técnicas especializadas de cultivo. En consecuencia, la diversidad genética de las variedades locales adaptadas, columna vertebral de la agricultura de subsistencia, puede menoscabarse y pueden extinguirse algunas variedades tradicionales. El mantenimiento de los niveles de productividad con una fuerza de trabajo agrícola mermada requiere una inversión de capital para aumentar la productividad de los restantes agricultores o para atraer trabajadores de otros sectores. En algunos países, las barreras que se oponen a ello son considerables.

Por ejemplo, en Uganda la agricultura proporciona actualmente el 70 por ciento del PIB, el 95 por ciento de las ganancias de la exportación y el 90 por ciento de todo el empleo. Se calcula que el 20 por ciento de la población de más de 15 años de edad tiene el VIH. Al aumentar los fallecimientos, cada individuo productivo resulta responsable de un mayor número de personas a cargo; en los próximos cinco años habrá alrededor de un millón de niños huérfanos. La enfermedad y la muerte imponen a los recursos individuales y comunitarios una sangría constante, dificultando cada vez más el mantenimiento, por no hablar del aumento, de la productividad. Como otros sectores cuentan con sólo el 10 por ciento de la fuerza de trabajo en Uganda, y dadas las terribles circunstancias, las perspectivas de atraer más trabajadores hacia la agricultura son muy tenues.

El trabajo puede sustituirse por otros insumos como mayor mecanización, mejor acceso al crédito, productos agroquímicos, mejores semillas y educación agrícola. Las pérdidas de productividad podrían compensarse mediante ayuda internacional e inversiones públicas para modernizar los métodos de producción. Como los recursos son escasos y es previsible que los efectos del SIDA tengan grandes variaciones geográficas, es esencial una evaluación local minuciosa antes de emprender las intervenciones.

Nota sobre estadísticas

Las estadísticas mundiales sobre el SIDA se basan en escasas investigaciones y están sujetas a cambios rápidos a medida que se conocen nuevas informaciones sobre la enfermedad. Por ejemplo, en 1993 el Center for Disease Control de los Estados Unidos amplió la definición del SIDA para incluir tres nuevas enfermedades sintomáticas (tuberculosis pulmonar, pulmonía bacteriana recurrente y cáncer cervical invasor). Estos nuevos diagnósticos duplicaron ampliamente el número de casos de SIDA con un simple cambio de definición⁵. Si este fenómeno se observa en un país que tiene uno de los programas contra el SIDA más desarrollados del mundo, es fácil comprender la dificultad de obtener cifras mundiales exactas.

Además, la falta de servicios de pruebas y diagnóstico hace que las estimaciones se queden cortas. Las cifras registradas y estimadas de enfermos de SIDA y portadores del VIH en los países en desarrollo no son completas por varios factores, a saber: fondos insuficientes para las pruebas; bajas tasas de diagnóstico porque los médicos ven a pocas víctimas del SIDA; diagnósticos erróneos por deficiente formación y por la frecuencia de otros males concomitantes como la tuberculosis; y la falta de fondos para mantener registros exactos. Muchas estimaciones nacionales del VIH/SIDA se basan en cálculos a posteriori a partir de casos de SIDA diagnosticados.

⁵ *The Lancet*, 7 de noviembre de 1992.

RECUADRO 3
SIDA

Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) es el nombre de la condición clínica fatal que resulta de la infección con el *virus de inmunodeficiencia humana (VIH)*, que merma progresivamente la capacidad del cuerpo para protegerse contra organismos patógenos. Por consiguiente, muchos fallecimientos por SIDA son producidos por pulmonía, tuberculosis o diarrea; no es el propio VIH el que causa la muerte, sino una o más de estas infecciones.

VIH-1 y VIH-2 son dos virus similares, cada uno de los cuales deteriora gradualmente el sistema inmunitario corporal. El VIH-1 se encuentra en todo el mundo; tiene tasas de infección más elevadas, duplicándose actualmente cada 5,7 años aproximadamente. La OMS estima que dentro de cinco años (en el año 2000) de 30 a 40 millones de personas estarán infectadas con el VIH-1, la mitad de ellas en el África subsahariana. La frecuencia de transmisión de la madre al hijo es del 10 al 30 por ciento, desarrollando

muchos niños síntomas a los cuatro meses de edad. El VIH-2 se encuentra sobre todo, aunque no exclusivamente, en África occidental, y tiene una tasa de duplicación de 31 años; rara vez pasa de la madre al hijo.

Se entiende por *comportamiento de alto riesgo* la relación heterosexual u homosexual masculina sin uso de preservativo, o la utilización de jeringuillas usadas para inyectar drogas. Los *grupos de alto riesgo*, en términos epidemiológicos, comprenden a las personas cuyo comportamiento les hace correr repetidamente altos riesgos, tales como consumidores de drogas por vía intravenosa, prostitutas, individuos que tienen relaciones sexuales con varias personas sin usar preservativos. *Situaciones de alto riesgo* son las de insuficiencia de recursos sanitarios, bajos niveles de educación, pobreza, urbanización rápida, trastornos sociales y marginación social y económica, y altos niveles de enfermedades evitables.

Esto es engañoso, porque tales casos son sólo los que han contraído la enfermedad o fallecido; hasta diez veces ese número pueden ser portadores del VIH. Esta estimación se eleva a 100 veces en Asia meridional y sudoriental, donde se cree que la pandemia está en sus primeras fases. Pese a esta debilidad, el conocimiento de las tendencias que empiezan a manifestarse es útil para planificadores y estadistas.

Panoramas regionales

A fines de 1993, se estimaba que dos terceras partes de los portadores del VIH en todo el mundo estaban en el África subsahariana, región que contiene sólo el 10 por ciento de la población mundial. Alrededor del 50 por ciento de la población total de esta región pertenece al grupo de edad de alto riesgo y económicamente productivo de 15 a 45 años; la tasa de natalidad es la más elevada, con un crecimiento demográfico del 3,2 por ciento en el último decenio, y la producción per cápita la más baja del mundo. Un estudio reciente estima que la tasa de crecimiento del PIB en el África subsahariana se reducirá a la mitad en los próximos cinco años por los fallecimientos producidos por el SIDA⁶.

Por ejemplo, en el mayor estudio de este tipo para el África subsahariana, se examinó durante dos años la mortalidad entre los habitantes de 15 aldeas del distrito Masaka en Uganda sudoccidental, principalmente agricultores de subsistencia. Más del 80 por ciento de las muertes en el grupo de edad 13-44 se debían al VIH-1. La mortalidad mayor correspondía a los varones de 25 a 34 años y a las mujeres de 13 a 34 años. Un importante número de estos fallecimientos se producía menos de seis meses tras la aparición de los primeros síntomas. La frecuencia del VIH-1 es menor en Masaka que en muchos centros urbanos de África⁷.

Añádase que en el África subsahariana el VIH-1, de acción más rápida, es más común que el VIH-2 y ha producido brotes de tuberculosis, que es hoy la causa principal de mortalidad en portadores del VIH. A diferencia del VIH, la tuberculosis se transmite fácilmente por contactos rutinarios en el hogar y casuales, con el consiguiente peligro para los miembros de la familia y para toda la comunidad.

Estos factores solos bastan para preparar el desastre. Si se añaden otras características de la región –bajos rendimientos agrícolas y producción per cápita en descenso– está claro que el África subsahariana puede ser el epicentro mundial de la mortandad causada por el SIDA, tanto por la propia enfermedad como por sus efectos sobre los medios de sustento.

En América Latina y el Caribe, las formas de transmisión han cambiado

⁶G. Kambou, S. Deverjan y M. Over, 1993. The economic impacts of AIDS in an African country: simulations with a computable general equilibrium model of Cameroon. *Journal of African Economies*, 1(1).

⁷*The Lancet*, 23 de abril de 1994.

mucho en los últimos diez años; la relación sexual heterosexual es ahora el vehículo del 75 por ciento de las infecciones y el número de infecciones perinatales en los niños ha experimentado un tremendo aumento. Se cree que están infectados entre 1,5 y dos millones de individuos, sobre todo en los centros urbanos. Gran número de turistas y viajeros de negocios, junto con los trabajadores migrantes, facilitan la difusión de la infección. Brasil ocupa el cuarto lugar del mundo por el número de casos de SIDA declarados, habiéndose cuadruplicado la cifra entre 1990 y 1992. Por término medio, las atenciones de salud para un paciente del SIDA se calculan en más del 800 por ciento del PIB per cápita*.

En Asia, la infección del VIH se está extendiendo con más rapidez que en cualquier otra parte del mundo. En Tailandia, por ejemplo, el número de individuos infectados se duplicó en 1990, se duplicó de nuevo con creces después, y se prevé que llegará a cuatro millones dentro de cinco años⁸. En 1992, el gobierno introdujo programas de educación, información y seguimiento general para reducir las tasas de infección.

En la India, a fines de 1992 se estimaba que entre 600 000 y tres millones de personas tenían el VIH.

Respecto al Cercano Oriente y África del Norte, se dispone de poca información sobre el SIDA y los números de casos declarados son muy bajos. En el Líbano hay cierta preocupación de que la sangre extranjera donada para transfusiones durante la guerra civil de 15 años pueda haber sido una fuente de infección. También muchos libaneses que fueron a África durante la guerra regresan ahora, algunos de ellos con el SIDA. Pese a la poca magnitud de las cifras, el ministro de sanidad ha emprendido ya un vigoroso programa de información pública para promover el uso de preservativos contra la infección.

Formas de transmisión y factores de riesgo

Actualmente hay una fuerte correlación entre pobreza y rápido crecimiento del SIDA. Cuando la pobreza es endémica, mayores proporciones de la población se exponen a un mayor riesgo de infección y tienen menos capacidad para mitigar sus efectos. Otros riesgos de salud relacionados con la pobreza, como la mala nutrición y la falta de infraestructura médica y sanitaria, favorecen el progreso más rápido de la enfermedad desde su aparición hasta la muerte. En el África subsahariana, por ejemplo, el lapso medio desde la infección hasta la muerte es de seis meses a dos años, mientras que en los países desarrollados es de diez años.

La investigación epidemiológica ha revelado también que la elevada movilidad aumenta el riesgo de infección con el VIH. Por ejemplo, las

* Atlantic Information Services. 1994. *AIDS reference guide: a sourcebook for planners and decision makers*. Washington, D.C.

⁸ PNUD, *op. cit.*, nota 4, pág. 46.

fuertes migraciones estacionales o permanentes, una industria turística floreciente o una desarrollada infraestructura de transportes pueden facilitar la rápida difusión del virus.

Entre el 75 y el 85 por ciento de las transmisiones del VIH se producen por las relaciones sexuales; se incluyen aquí las relaciones heterosexuales (70 a 75 por ciento) y las homosexuales masculinas (5 a 10 por ciento). Otras formas de transmisión son la inyección de drogas (5 a 10 por ciento), la transmisión maternoinfantil (5 a 10 por ciento) y el uso médico de sangre o productos de la sangre contaminados (3 a 5 por ciento). No obstante, los promedios ocultan importantes diferencias entre regiones y entre países, así como dentro de cada región o país.

Al comienzo del decenio de 1980, el SIDA era sobre todo un fenómeno urbano, característica que ahora se asocia a las primeras fases de la pandemia. Al acercarnos ahora a la mitad del segundo decenio del SIDA, las tasas de infección crecen en las zonas rurales¹⁰. Siguiendo un movimiento más o menos paralelo, las epidemias nacionales parecen iniciarse en el estrato socioeconómico más elevado y avanzar hacia abajo. Análogamente, en los primeros años ochenta el SIDA afectaba sobre todo a las clases más acomodadas y esta pauta puede observarse todavía en los países en que la frecuencia de la enfermedad es baja¹¹. Si la tasa de transmisión se mantiene estable, el número absoluto de portadores del VIH aumentará simplemente porque los pobres y los habitantes de las zonas rurales son más numerosos.

Al avanzar la enfermedad hacia los peldaños bajos de la escala socioeconómica, acentúa el mal de la pobreza. Los pobres tienen peor acceso a los servicios sanitarios y a la instrucción. Los analfabetos son más vulnerables económicamente, y su vulnerabilidad es mayor por el hecho de que rara vez les llega información sobre prevención del SIDA. En todo caso, los pobres a menudo no tienen acceso a preservativos o no pueden pagarlos.

La pobreza induce a migrar en busca de empleo; esta ruptura social da lugar a menudo a conductas de alto riesgo como consumo de drogas o dedicación a la industria del sexo, sea como proveedores o como clientes. Los trabajadores migrantes que regresan son con frecuencia fuentes de infección con el VIH. La pobreza influye también sobre las actitudes frente al riesgo; las necesidades inmediatas de alimento y cobijo pueden impulsar a las personas a trabajar en la industria del sexo para mantenerse a sí mismos y a sus familias en las zonas rurales. Incluso fuera de la industria

¹⁰ Atlantic Information Services, *op. cit.*, nota 8, pág. 51. (Nota: no se dan cifras en apoyo de esta afirmación.)

¹¹ La OMS observa que «las élites bien instruidas... fueron las primeras en cambiar sus estilos de vida cuando se dispuso de información sobre la enfermedad y su prevención».

organizada del sexo, la prostitución es corriente si no se dispone de otras formas de ganarse la vida.

El SIDA tiene efectos muy diferentes sobre hombres y mujeres. La desigual condición social de la mujer es un importante factor de riesgo en la propagación del SIDA. En primer lugar, una fuerte combinación de razones biológicas y sociales hace que las mujeres tengan 2,5 veces más probabilidades de ser infectadas por hombres que viceversa. Además, todos los demás factores de riesgo se acumulan para las mujeres. Con más frecuencia son analfabetas; es más probable que carguen con el cuidado de enfermos y moribundos, aparte de realizar trabajos más pesados, pagados o no, en el hogar, en la agricultura y en otros sectores. La pobreza de las mujeres tiende a limitar todas sus opciones, entre ellas la del tiempo y la persona con quien tener relaciones sexuales. Tienen menos probabilidades de conocer el uso de preservativos, procurárselos, comprarlos o exigir su uso.

En África y partes de Asia y de América Latina, las mujeres aportan lo principal del trabajo agrícola. La pérdida de sus contribuciones por enfermedad familiar de ellas mismas o de otros produce por lo tanto un descenso sustancial de la productividad. Además, en muchos países africanos las mujeres tienen pocos derechos, en particular derechos de propiedad. Una mujer cuyo marido muera de SIDA queda expuesta a verse despojada de sus bienes por la familia de aquél y ser devuelta a su familia de procedencia, donde ella y sus hijos constituirán una carga para sus parientes. Otra posibilidad es que sea tomada por esposa por uno de los hermanos de su marido, en cuyo caso, si está infectada con el VIH, transmitirá la infección a su nuevo marido, a sus demás mujeres y a los hijos eventuales. La OMS anuncia un aumento del 50 por ciento de la mortalidad infantil en el África subsahariana durante este decenio como consecuencia del SIDA.

Añádase que en muchos países en desarrollo el valor y la condición social de la mujer son función directa de su fecundidad. La incapacidad para tener hijos puede significar ignominia social y humillación, cuando no divorcio y postergación en el matrimonio. Esta situación estimula la difusión del SIDA, porque el veto social a la contracepción disuade de usar preservativos.

Intervenciones

El SIDA es más que un problema de salud. Tiene importantes repercusiones socioeconómicas a largo plazo sobre la seguridad alimentaria, la productividad agrícola y las economías nacionales.

Actualmente se gastan en el mundo unos 1 500 millones de dólares en prevención de esta enfermedad. De esta cifra, menos de 200 millones se gastan en los países en desarrollo, donde se producen el 85 por ciento de las infecciones. Un reciente estudio de la OMS para el Programa Mundial sobre el SIDA sugería que una prevención completa del SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual podría costar hasta 2 900 millones de

dólares anuales en los países en desarrollo, o sea de 10 a 15 veces los actuales niveles de gasto. Sin embargo, en el estudio se estima que 9,5 millones de infecciones de adultos con el VIH podrían evitarse desde ahora hasta el año 2000. Una intervención precoz dirigida a los grupos de elevado riesgo y fuerte tasa de transmisión es el medio más efectivo de controlar la difusión del virus. Dados los numerosos contactos sexuales en esos grupos, cada infección evitada impide alrededor de otras diez infecciones en la población general. Elementos esenciales en la prevención del SIDA son la información sobre la manera de evitar la infección, la promoción del uso de preservativos, el tratamiento de otras enfermedades de transmisión sexual y la reducción de la transmisión por la sangre.

Una decidida voluntad política es esencial para luchar contra el SIDA. Sin embargo, las intervenciones apenas ofrecen beneficios políticos y pueden resultar muy controvertidas por afectar al comportamiento sexual.

La OMS advierte que no hay una estrategia única que satisfaga las necesidades de cada país. Por consiguiente, los estadistas deberían tal vez considerar la pandemia del SIDA como una serie de «subepidemias» en países y regiones que tienen diferentes características, como su porcentaje de infección con el VIH, las tasas de transmisión y los números de casos declarados de SIDA. Por ejemplo, Uganda tiene numerosos casos de SIDA mientras que Tailandia tiene altas tasas de infección con el VIH pero, hasta ahora, pocos casos de SIDA; cada país requerirá un enfoque distinto.

Los efectos del SIDA ponen de manifiesto la necesidad de medidas generales para aliviar la pobreza y promover la equidad, en particular para las mujeres, que sufren sus peores consecuencias. La eliminación de la discriminación contra la mujer en el mercado de trabajo, en el acceso al crédito y a la educación y en el derecho de propiedad, por ejemplo elevará los ingresos de la mujer. Está bien comprobado que un nivel más alto de ingresos y de educación entre las mujeres tiene una relación directa con el mejoramiento de la salud de los niños y de la familia. Es obvio que el SIDA rebajará el nivel de vida de todos, y no sólo de los afectados por la enfermedad.

Por último, hay que plantear la cuestión de la participación de los responsables de la política agraria en la lucha contra el SIDA y sus consecuencias. El problema va más allá de la agricultura y tiene amplias repercusiones económicas, sociales y demográficas. No obstante, en atención a su impacto sobre la seguridad alimentaria, los servicios públicos agrarios deben formular y aplicar medidas para complementar las relativas a educación e información, sanidad y prevención y asistencia social. Ahora bien, la efectividad de tales medidas depende esencialmente de un conocimiento adecuado. No sólo se carece todavía de un buen conocimiento de la enfermedad, sino que es insuficiente la investigación y la documentación sobre su dinámica, sobre sus efectos actuales y previsibles en las zonas urbanas y rurales.

Los responsables de la política agraria necesitan más información sobre

los efectos probables de la enfermedad en la oferta y la demanda de alimentos, es decir la evolución probable de la balanza entre compradores netos de alimentos (básicamente poblaciones urbanas) y vendedores netos; y la medida en que el SIDA y sus efectos puedan afectar a los niveles y formas de producción agrícola. En cuanto a la demanda, es preciso investigar sobre los cambios en los niveles y modalidades de consumo de alimentos a la luz de las reducciones de la población y de los ingresos per cápita. Habrá que tomar entonces medidas respecto a los siguientes problemas específicos: *i)* compensar la pérdida de trabajadores capaces entre las edades de 15 y 45 años introduciendo tecnología que ahorre trabajo y creando incentivos para las labores agrícolas; *ii)* consolidar las parcelas agrícolas de manera que se sigan explotando después de la muerte de los agricultores: las reglas de tenencia de la tierra deben ajustarse para dar la máxima flexibilidad a los acuerdos de arrendamiento, venta u otros, y si la compra de terreno es una opción viable podrá necesitarse crédito; *iii)* compensar la reducción de suministros domésticos mediante importaciones de alimentos o ayuda alimentaria.

UN INVERNADERO MUNDIAL

Por calentamiento mundial se entiende el proceso en virtud del cual las crecientes concentraciones en la atmósfera de «gases de invernadero» contribuyen a calentar el planeta. Aunque gases como el dióxido de carbono, el metano y el vapor de agua se dejan penetrar por los rayos solares de onda corta, son una barrera para la energía radiante de onda larga y la reflejan devolviéndola a la superficie terrestre. Muchos científicos creen que las mayores concentraciones de estos gases producirán un aumento en las temperaturas medias mundiales.

El dióxido de carbono (CO_2), generado por la quema de combustibles fósiles y biomasa, es responsable de alrededor del 50 por ciento del «exceso radiativo» atribuible a los seres humanos. Otros gases de invernadero importantes son el metano (CH_4), producido por los pantanos, vertederos de basura, ganadería y cultivos en tierras pantanosas como arrozales; y el óxido nitroso (N_2O), producido por los procesos de nitrificación y desnitrificación de los suelos, la aplicación de fertilizantes nitrogenados y los cambios en la utilización de la tierra. Las actuales prácticas agrícolas y los cambios en la utilización de la tierra determinarán alrededor de la tercera parte de los efectos de invernadero previstos.

Aunque se discute si el calentamiento mundial ha empezado ya o no, muchos científicos convienen en que un lento aumento tendrá lugar en el futuro. Las consecuencias principales de las crecientes concentraciones de gases de invernadero son: aumentos de las temperaturas medias, especialmente las temperaturas nocturnas en las regiones templadas; cambios locales en las relaciones precipitaciones-evaporación y variaciones asociadas de las zonas agroecológicas; y elevaciones del nivel del mar de hasta 40 centímetros en el año 2100 (consecuencia de la expansión térmica

ca del océano y posiblemente de la fusión del hielo polar)¹². Durante el pasado siglo, la temperatura anual de la tierra cerca de la superficie se ha elevado en 0,3 a 0,6 °C, mientras que el nivel del mar en el mundo ha subido unos 12 cm. Estos cambios han tenido ya algunos efectos sobre la agricultura, así como sobre climas locales y otras condiciones de interés para la agricultura.

La FAO considera que ciertos aspectos del cambio climático y de su impacto a nivel nacional sobre la agricultura son todavía demasiado conjeturales para justificar inversiones específicas por parte de los países en desarrollo, dado el fuerte apremio financiero para atender a necesidades alimentarias y agrícolas más inmediatas. Por otra parte, hay un cierto consenso científico en que el efecto invernadero es real, en que la concentración de gases ha crecido a un ritmo sin precedentes en los últimos decenios¹³, en que el calentamiento mundial se producirá lentamente y en que estos cambios afectarán a los sectores de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca. Por otra parte, ciertas medidas en materia de política agraria que son aconsejables en cualquier situación y pueden justificarse por su rentabilidad podrían ayudar a frenar los efectos negativos del cambio climático.

Un asunto importante en relación con los efectos del calentamiento mundial sobre la agricultura, los bosques y la pesca es que las consecuencias más significativas pueden ser las más difíciles de pronosticar. Además, las tendencias generales de los promedios mundiales ocultan diferencias esenciales en la gravedad de los daños derivados del calentamiento. Estas diferencias son tanto más agudas cuanto que los países más expuestos a sufrir el calentamiento pueden ser los menos capaces de adoptar medidas que respondan a las alteraciones ambientales.

Relaciones del calentamiento mundial con la agricultura, la silvicultura y la pesca

Es difícil predecir en qué medida la productividad agrícola se verá afectada por la elevación de temperatura ocasionada por el calentamiento mundial, ya que muchos de los cambios previstos tendrán efectos tanto positivos como negativos sobre la producción. Por ejemplo, las temperaturas más altas aumentarán probablemente los rendimientos en países de latitudes mayores, pero los disminuirán en países más próximos al ecuador: los más perjudicados serían los países en desarrollo. Otro cambio previsible, el aumento de concentraciones de CO₂, puede favorecer el crecimiento

¹² El mayor acuerdo parece darse sobre la categoría más amplia de los efectos (elevación de la temperatura media mundial, por ejemplo); el acuerdo sobre la forma y la índole de los efectos es tanto menor cuanto más definida es la zona geográfica.

¹³ En los últimos años, sin embargo, los aumentos han sido menores (véanse las notas 3 y 4 del Cuadro 2).

vegetal, pero el efecto se dejará sentir probablemente tanto sobre los cultivos como sobre la cizaña, enconando la rivalidad de ambos en la búsqueda de agua y nutrientes. Otros experimentos han revelado que la eficiencia en el uso del agua por las plantas es mayor con niveles más altos de CO₂, lo que puede ser muy importante para las zonas semiáridas.

Análogamente, el calentamiento mundial tendrá efectos complejos sobre la producción ganadera. En algunos lugares, las temperaturas más altas pueden impulsar una migración hacia los polos de las plagas animales, favorecer el crecimiento de los rebaños o reducir las necesidades de pienso. También es posible que el número de cabezas de ganado se reduzca en otros lugares. Los efectos sobre la pesca serán asimismo ambivalentes. Las interacciones complejas entre calentamiento de la superficie, corrientes oceánicas calientes y frías y especies marinas interrelacionadas hacen difícil predecir los impactos sobre las poblaciones de determinadas especies acuícolas comerciales.

Una posible elevación del nivel del mar de varios decímetros repercutiría no sólo sobre la línea costera y sus estructuras, sino también sobre la hidrología, los suelos y la vegetación natural o cultivada a una distancia apreciable en el interior. La índole y la medida de estos cambios dependerán de la duración de la estación seca, el aporte de sedimentos de los ríos y la frecuencia de tormentas y ciclones¹⁴.

Los hábitat naturales de muchas especies arbóreas podrían avanzar hacia latitudes o altitudes más altas al subir las temperaturas. Los bosques sometidos al cambio climático serían más vulnerables a incendios, insectos, contaminación y enfermedades. Podría reducirse la diversidad genética, dejando sólo los genotipos más resistentes, y podrían perderse bosques y muchas especies arbóreas y del sotobosque.

Algunos investigadores hacen una importante distinción entre los efectos del calentamiento mundial sobre la producción y sobre el consumo y las ganancias del productor. Por ejemplo, el calentamiento podría rebajar los rendimientos en una región en un 5 por ciento pero elevar los precios mundiales en un 10 por ciento, reduciendo así el impacto negativo sobre la agricultura. Es de suponer, pues, que habrá grandes diferencias entre los impactos regionales. En consecuencia, los lugares atractivos para muchas actividades agrícolas podrán desplazarse, a menudo a través de fronteras nacionales o jurisdicciones.

A falta de experimentos de campo en gran escala, no cabe formular conclusiones claras sobre la distribución geográfica de los impactos, sobre la interacción entre factores ambientales y socioeconómicos o sobre los sectores agrícolas más probablemente afectados. Las indicaciones, no obstante, apuntan a lo siguiente: *i*) si no hay presiones negativas, muchos

¹⁴ S. Jelgersma, M. Van der Zijp y R. Brinkman. 1993. Sea level rise and the coastal lowlands in the developing world. *Journal of Coastal Research*, 9(4): 958-972.

cultivos anuales podrán beneficiarse del efecto fertilizador del CO_2 y de un uso del agua más eficiente; *ii*) es menos probable que se beneficien la vegetación natural y algunos cultivos perennes, que podrán padecer en medida básicamente desconocida; *iii*) la calidad de los productos agrícolas y su valor nutritivo, los suelos, la interacción de cultivos y bosques con plagas y enfermedades y la disponibilidad de agua podrían verse afectados; *iv*) las repercusiones de los cambios climáticos serán probablemente desiguales entre países desarrollados y países en desarrollo; *v*) es probable que aumenten las variaciones estacionales y anuales del clima, con el consiguiente aumento de los riesgos de malas cosechas y escaseces de alimentos. Estas indicaciones, sin embargo, son bastante inciertas por la falta de confianza en los modelos de circulación mundial y el insuficiente conocimiento de las respuestas biofísicas de los cultivos y los ecosistemas a la elevación de niveles de CO_2 .

Los gases de invernadero de procedencia agropecuaria, forestal y pesquera

Las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras que contribuyen a las emisiones de gases de invernadero son relativamente pocas. La deforestación es la fuente más importante de emisiones de CO_2 en los sectores agropecuario y forestal. La producción ganadera y los cultivos de regadío y de tierras pantanosas aportan el 70 por ciento de las emisiones totales de CH_4 (véase el Cuadro 2); las emisiones de N_2O se relacionan principalmente con las prácticas de variación en la utilización de la tierra (que modifican los procesos naturales de nitrificación y desnitrificación), quema de madera y, en menor medida, uso de fertilizantes nitrogenados.

Planteamiento de una estrategia mundial

El calentamiento mundial es comparable al agotamiento del ozono en la estratosfera por cuanto las emisiones de un país tienen casi el mismo impacto que las de otro. Sin embargo, las emisiones de sustancias químicas que eliminan el ozono se concentran en un número relativamente reducido de países y su producción está dominada por relativamente pocas firmas. Estos factores facilitan que se llegue a una serie de acuerdos que restrinjan progresivamente la producción y emisión de tales sustancias.

En cambio, las emisiones de gases de invernadero se extienden por todo el mundo y proceden de casi todas las empresas y todos los hogares. Este hecho requiere una coordinación internacional en gran escala y complica la tarea de controlar y aplicar las medidas que se decidan.

El lapso temporal entre la causa y el efecto presenta problemas para una respuesta mundial al calentamiento del planeta. Por ejemplo, mientras los efectos locales de algunas emisiones industriales se reducen notablemente días después de su suspensión, los efectos más significativos de las emisiones de gases de invernadero pueden producirse durante el siglo siguiente. De ahí que, dadas las incertidumbres científicas sobre el calentamiento

mundial y sus efectos, así como los costos previstos de la reducción de emisiones, los acuerdos para reducir los gases son difíciles de lograr.

Dadas estas complicaciones e incertidumbres, la estrategia que se plantea tiene dos fases en el plano internacional. En la primera (a corto plazo), se dará preferencia a la investigación y a medidas «no lamentables». La segunda fase (a más largo plazo) llevará a compromisos firmes para hacer frente al calentamiento que se adoptarán sólo si nuevas investigaciones indican que es preciso evitar el calentamiento mundial.

Respuestas a corto plazo y políticas «no lamentables»

Una respuesta no lamentable al calentamiento mundial incluiría políticas tecnológicas y económicas que son justificables aun cuando el calentamiento mundial no resultara un problema. Estas respuestas consisten en el uso de tecnologías existentes que son económicamente factibles. Por ejemplo, tecnologías de alumbrado existentes y accesibles sin despilfarro de energía reducirían el consumo de combustibles fósiles. Para promover el uso de tales tecnologías habría que educar al público. Análogamente, las técnicas actuales que utilizan de manera más eficiente los fertilizantes nitrogenados se justifican ya por su menor costo y su mayor productividad, pero además reducen las emisiones de N_2O .

La estrategia de las medidas no lamentables apunta a cambios de políticas que son ya justificables y deseables para mejorar la eficiencia económica, pero que tendrían también importantes repercusiones directas e indirectas sobre las emisiones de gases de invernadero. Estos cambios se refieren a los sistemas y las políticas de mercado que distorsionan los costos económicos y devalúan los recursos. Las reformas se presentan en general como medidas no lamentables en el sentido de que son deseables, incluso sin calentamiento mundial.

Vinculaciones con la agricultura, la silvicultura y la pesca

Algunas importantes orientaciones de la política agraria que pueden alentarse porque contribuyen a reducir los gases de invernadero son la reforestación, la conservación de la materia orgánica del suelo y la mayor eficiencia de los sistemas de riego y aplicación de fertilizantes. Muchos sostienen que las medidas para reducir la deforestación en algunos países en desarrollo deben considerarse acciones no lamentables, en parte porque la deforestación suscita muchos otros problemas graves (pérdida de biodiversidad y menor protección de las cuencas fluviales). La reducción de CO_2 requiere también un mejor aprovechamiento de la energía y la reducción o eliminación de subvenciones al combustible para usos agrícolas. Las medidas para mejorar la composición de los fertilizantes y reducir el despilfarro de éstos podrían rebajar las emisiones de N_2O ; las medidas para mejorar la calidad de los piensos del ganado pueden reducir las emisiones de CH_4 y de N_2O . Si se concluye que el calentamiento mundial es una amenaza suficientemente grave, podrá ser preciso considerar im-

CUADRO 2

Gases de invernadero y tendencias de la agricultura			
	CO ₂	CH ₄	N ₂ O
TOTAL			
Tiempo de vida atmosférica	120 años	10,5 años	132 años
Potencial de calentamiento mundial directo ¹	1	11	70
Potencial de calentamiento mundial indirecto ²	0	± 10	—
Concentración preindustrial (1750-1800)	280 ppmv	0,8 ppmv	288 ppbv
Niveles actuales (1990)	353 ppmv	1,72 ppmv	310 ppbv
Incremento medio anual (%)	0,5 ³	0,9 ⁴	0,25
Reducción de las emisiones necesaria para la estabilización al nivel actual (%)	>60	15-20	70-80
AGRICULTURA			
Emisiones de procedencia agrícola (%)	30	70	90
Principales fuentes agropecuarias	Deforestación	Cultivos de regadío y en humedales; digestión de rumiantes	Prácticas de explotación uso de fertilizantes nitrogenados
Tendencia 1900/1990-2100	Descendente	Incremento del 10-30%	Incremento del 5-10%

¹En relación con el CO₂ en un horizonte de 100 años.

²Mediante transformación química.

³Incremento mucho menor que lineal desde 1990.

⁴Incremento menor que lineal desde 1990; casi estable actualmente.

Nota: Las concentraciones se especifican así: a = ppmv = partes por 10⁶ por volumen; b = ppbv = partes por 10⁹ por volumen.

Fuente: IPCC Second Assessment Report 1992; Brinkman and Sombroek, The effects of global climatic change on soil conditions in relation to plant growth and food production. En D. Naylor y W.G. Sombroek, eds. *Global climatic change and agricultural production. Direct and indirect effects of changing hydrological, soil and plant physiological processes*. Chichester, Reino Unido, Wiley (en prensa).

puestos sobre el uso de fertilizantes o restricciones sobre el consumo de energía. Estas últimas opciones no serán viables en muchos países en desarrollo actual o potencialmente deficitarios en alimentos. Las investigaciones en curso pueden identificar otras maneras de reducir las emisiones de que se trata.

Aunque el CH₄ es un importante componente de la contribución de la agricultura al calentamiento mundial, apenas se habla hoy de recurrir a impuestos o a restricciones cuantitativas para reducir estas emisiones. En

lugar de los impuestos o los cupos pueden promoverse prácticas diferentes de cultivo (en el caso del arroz, por ejemplo), o la producción y suministro de piensos de mejor calidad (en el caso de la ganadería). A más largo plazo, no obstante, si el problema del calentamiento se agudiza, podrá ser preciso considerar políticas más compulsivas (como impuestos sobre los artículos con elevadas emisiones de CH_4 o cupos para estos productos). Además, es necesario proseguir la investigación y la educación sobre otras técnicas para reducir las emisiones de CH_4 , por ejemplo mejor gestión de los vertederos de basuras y de los desperdicios de la ganadería.

En lo tocante a la silvicultura, se consideran dos tipos de medidas a largo plazo. Primero, hay que prestar más atención a la lucha contra la deforestación. Hay que alentar a los gobiernos a abolir las políticas que contribuyen a la deforestación y a promover la reforestación en algunos casos. Las ganancias reales para la agricultura derivadas del desbroce de bosques en muchas partes del mundo son muy bajas, y reducir la deforestación puede ser una manera muy eficiente de reducir los actuales niveles de CO_2 hasta en un 10 por ciento. Mediante préstamos internacionales podría prestarse una ayuda momentánea a los países que traten de poner coto a la deforestación no deseada.

Segundo, la reforestación consistente en plantar árboles en tierras antes cultivadas o en ampliar los bosques actuales retendría más carbono. Sin embargo, recientes investigaciones ponen en duda su rentabilidad en gran escala. Se argumenta que hay una disponibilidad limitada de tierras aptas para plantar árboles como alternativa económicamente viable. Dicho de la manera más sencilla, la tierra más adecuada para «bosque de carbono» tiende también a ser razonablemente buena para ser cultivada, lo que eleva el costo de oportunidad del terreno. Además, la reforestación absorbe carbono sólo mientras crece el bosque, ya que una vez que alcanza la madurez, las pérdidas de carbono por descomposición e incendios contrarrestan el carbono retenido en el crecimiento. En cambio, el almacenamiento suplementario de carbono en la materia orgánica del suelo, que ya es el doble o el triple de la biomasa erecta, ofrece más posibilidades al mismo tiempo que mejora la calidad del suelo.

La investigación sobre los efectos del calentamiento, la reducción de las emisiones y la mitigación de sus consecuencias continuará probablemente en varias direcciones. Entre los muchos aspectos de gran interés para la agricultura, la silvicultura y la pesca, está la investigación sobre los efectos que los cambios en los niveles del agua pueden producir en los cultivos de tierras húmedas, y sobre las consecuencias de los cambios locales en la relación precipitaciones-evaporación respecto al crecimiento de las plantas y los regadíos aguas abajo. En términos más generales, la investigación puede reducir las incertidumbres para la formulación de políticas. Sin embargo, la falta de investigación no debe ser una excusa para la inacción en cuestiones esenciales, en particular cuando los proyectos o las políticas considerados se justifican como no lamentables.

Respuestas a más largo plazo

Si el calentamiento mundial se confirma, los altos responsables deben considerar otra serie de opciones de políticas a más largo plazo. Las más importantes tenderían a limitar la quema de combustibles fósiles. Otras medidas complementarias se orientarían hacia la agricultura y la silvicultura, como ya se ha indicado.

Es posible reducir las emisiones de CO₂: promoviendo la eficiencia de la energía; reduciendo el uso de ésta; modificando la mezcla de combustible fósil utilizado; y sustituyendo los combustibles fósiles por biomasa. Por ejemplo, las políticas que orientan la demanda de energía apartándola de combustibles con alto contenido de carbono como el carbón y dirigiéndola a otros menos ricos en carbono como el gas natural reducirán las emisiones de CO₂ porque genera menos CO₂ por unidad de energía. Reducciones aún mayores resultarán del empleo de energías no carbónicas como la hidroeléctrica, la geotérmica, la solar, la eólica o la bioenergía.

Resumen

Uno de los principales retos con que han de enfrentarse los estadistas en los próximos decenios es el amplio margen de inseguridad en torno al calentamiento mundial, sus probables efectos climáticos y biológicos y sus efectos sobre sectores específicos de la economía y sobre la sociedad en general. Estas inseguridades son especialmente pronunciadas para la agricultura, y aumentan cuanto más al futuro se proyecta la mirada. Por último, la máxima inseguridad concierne al nivel de detalle geográfico que se precisa para formular una política adecuada. La consecuencia de todo ello es una apremiante necesidad de información sobre las vinculaciones pertinentes.

Hay que encararse también con cuestiones cruciales de equidad internacional para evaluar quiénes han de soportar el costo de reducción del efecto invernadero. A los efectos de la política agraria, las cuestiones antes planteadas pueden ayudar a determinar las medidas contra el calentamiento que estén al alcance de los países de elevados y de bajos ingresos.

LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT se inició en 1986 en Punta del Este, Uruguay. El Acta Final de conclusión de la Ronda se firmó en Marrakech en abril de 1994. Comprende acuerdos y decisiones que tendrán importancia económica para el mundo y para los países en desarrollo. Los que presentan el mayor interés directo para el sector agropecuario son el Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

Disposiciones del Acta Final de la Ronda Uruguay

A reserva de ratificación, la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura empezará en 1995, y los compromisos de los países desarrollados de reducir los subsidios de apoyo y a la exportación, así como de ampliar el acceso al mercado, deberán cumplimentarse antes de seis años, es decir en el año 2000. Los compromisos de los países en desarrollo, por su parte, deberán cumplirse dentro de diez años, o sea el año 2004. No se exige a los países menos adelantados que hagan reducción alguna. El Acuerdo sobre Agricultura abarca la mayor parte de los productos que normalmente se consideran agrícolas (excluyendo la pesca y los productos forestales) con las excepciones del caucho, el yute, el sisal, el abacá y el bonote que se enmarcan en las negociaciones sobre productos industriales. Sin embargo, las medidas de apoyo nacional a estos productos se excluyen por completo de los compromisos de reducción, ya que no hay tales compromisos para los productos industriales. Inicialmente, las negociaciones sobre productos tropicales se llevaron separadamente de las relativas a agricultura, pero al final se agruparon.

El compromiso sobre acceso al mercado consta de tres elementos: normalización arancelaria, reducción de aranceles y oportunidades de acceso. Primeramente los miembros deben convertir sus barreras no arancelarias en aranceles. Esto significa que ciertas barreras no arancelarias específicas (cupos, derechos variables, precios mínimos de importación, sistema de licencias discrecionales, medidas de comercio de Estado, acuerdos de limitación voluntaria y medidas fronterizas análogas) deben abolirse y convertirse en un arancel equivalente (*ad valorem* o específico). Básicamente se trata de establecer un arancel igual a la diferencia en 1986-88 entre el precio interno (normalmente el precio nacional de mayorista) y el precio externo (normalmente el valor unitario de importación c.i.f. convertido en moneda nacional). Pueden hacerse ajustes en función de la calidad o la variedad; no obstante, la mayoría de los países en desarrollo han optado por acogerse a una cláusula especial que les permite establecer aranceles máximos consolidados en lugar de aranceles pomenorizados.

Los aranceles ordinarios, incluidos los resultantes de la normalización arancelaria, deberán reducirse en el 36 por ciento (promedio para el conjunto de los productos) en seis años a partir de 1995, con una tasa mínima de reducción del 15 por ciento para cada partida arancelaria (para los países en desarrollo las cifras son 24 y 10 por ciento). La reducción arancelaria se realizará por etapas anuales iguales y todos los derechos aduaneros serán consolidados.

Como las barreras no arancelarias vigentes se han traducido a veces en importaciones nulas o desdénables, hay disposiciones especiales sobre oportunidades de acceso mínimo. Cuando no hay importaciones significativas, se establecerá para 1995 un acceso mínimo igual al 3 por ciento del consumo interno en 1986-88, que se elevará al 5 por ciento del consumo del año base al final del período de ejecución. Las oportunidades de

acceso mínimo se realizarán sobre la base de un cupo arancelario de tasa baja concedido en términos de nación más favorecida. En caso de que las oportunidades actuales de acceso sean mayores que el mínimo, se mantendrán y se ampliarán durante el proceso de ejecución.

El Acuerdo sobre Agricultura contiene importantes disposiciones especiales de salvaguardia, que autorizan el establecimiento de derechos adicionales cuando hay oleadas de importaciones o precios particularmente bajos (en ambos casos en comparación con los niveles de 1986-88). En el caso de oleadas de importaciones (definidas por niveles específicos de alarma sobre las importaciones medias en los tres años anteriores y el cambio más reciente en el consumo), los derechos adicionales no sobrepasarán la tercera parte de los derechos arancelarios ordinarios en vigor. En el caso de precios bajos de importación (en moneda nacional), puede percibirse un derecho adicional que aumenta progresivamente a medida que desciende el nivel de precios por debajo del nivel de 1986-88. Hay, pues, una fuerte acción estabilizadora sobre los precios nacionales en caso de caída brusca de los precios de importación. Sin embargo, este efecto agravaría la caída de los precios en los mercados mundiales porque los derechos adicionales contendrían el aumento en la demanda de importación que se precisaría para ayudar a sostener los precios internacionales.

La introducción de compromisos de reducción de la ayuda a los productos nacionales constituye tal vez la mayor innovación del Acuerdo sobre Agricultura. El enfoque general adoptado consistió en dividir las políticas en dos grupos: *i*) políticas que tienen un efecto mínimo o nulo sobre la producción o la distorsión del comercio (categoría de la Caja Verde); y *ii*) políticas sometidas a compromisos de reducción. La ayuda total prestada a la agricultura en 1986-88 por estas últimas políticas, evaluada por la Medida Global de Ayuda Total está sujeta a compromisos de reducción del 20 por ciento en los países desarrollados durante el período 1995-2000, y del 13,3 por ciento en los países en desarrollo en el período 1995-2004. Los compromisos de reducción se refieren a los niveles totales de ayuda y no a productos determinados.

Las políticas de la Caja Verde, exentas de los compromisos de reducción, son las que no implican apoyo a los productores en materia de precios, siendo el apoyo ofrecido por el gobierno y no por los consumidores. La lista de políticas exentas es muy larga, comprendiendo servicios generales (investigación, capacitación, extensión, inspección, comercialización y promoción, infraestructura), existencias de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria nacional y ciertos pagos directos a los productores (programas de seguro de ingresos y red de seguridad desconectados de la producción; ayuda en casos de catástrofe; planes de jubilación de productores; ayudas de inversión; programas ambientales; y asistencia regional).

Además de la categoría de la Caja Verde, otras políticas excluidas de la Medida Global de Ayuda son los subsidios a la inversión ofrecidos generalmente a la agricultura en los países en desarrollo, así como los subsi-

dios a los insumos agrícolas de que suelen disponer los agricultores pobres de los países en desarrollo. Las políticas consistentes en la transferencia de un pequeño porcentaje del valor a los productores (menos del 5 por ciento del valor de la producción para los países desarrollados y menos del 10 por ciento para los países en desarrollo) quedan también excluidas en virtud de la regla *de minimis*. Por último, los pagos directos a programas limitadores de la producción han quedado excluidos de la Medida Global de Ayuda Total actual, siempre que se cumplan ciertas condiciones (que estén desconectados de la producción o que los pagos se hagan sobre el 85 por ciento o menos de la producción de base).

El Acuerdo sobre Agricultura enumera los subsidios a la exportación que deben reducirse: subsidios directos, ventas de las reservas oficiales a precios inferiores a los del mercado nacional, pagos a la exportación financiados mediante recaudaciones obligatorias, costos subvencionados de comercialización de las exportaciones y tasas especiales para los transportes internos. El volumen de las exportaciones que se benefician de tales subsidios debe reducirse en el 21 por ciento y los gastos en subsidios a la exportación en el 36 por ciento en el período 1995-2000. A diferencia de los compromisos de reducción de la ayuda interna, las reducciones de los subsidios a la exportación serán específicas para cada producto. Los cálculos del nivel final de cada producto de exportación subvencionado se basan también en los niveles medios de 1986-90. Sin embargo, en ciertos casos se ha permitido a los exportadores que mantengan un nivel más alto de exportaciones subvencionadas hasta 1999, valiéndose de una opción especial (los niveles más altos subvencionados de 1991-92 y 1986-90) desde donde se harán reducciones para llegar al mismo nivel final en el año 2000.

El Acta Final contiene también algunas disposiciones sobre prevención de medidas elusivas de los compromisos sobre subsidios a la exportación. Primero, los subsidios a la exportación no incluidos en el compromiso de reducción no deben utilizarse para eludir los compromisos. Segundo, los miembros se proponen trabajar para introducir normas internacionalmente convenidas sobre el uso de créditos a la exportación y garantías crediticias. Tercero, la carga de la prueba en los casos contenciosos incumbe al exportador, quien debe probar que no ha habido infracción en materia de subsidios a la exportación.

Finalmente, hay algunas disposiciones importantes sobre ayuda alimentaria, a saber que ésta no debe vincularse directa ni indirectamente a exportaciones comerciales; que las transacciones de ayuda alimentaria deben realizarse en conformidad con los Principios de la FAO sobre la Colocación de Excedentes; y que esa ayuda debe brindarse en lo posible como donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el Artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986.

Una adición de última hora al Acta Final fue el Artículo 12, Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación, que se refiere

a las limitaciones de exportaciones de productos alimenticios en virtud del apartado a) del párrafo 2 del Artículo XI del GATT. Se permite aquí la aplicación de restricciones temporales «para prevenir o paliar escaseces críticas de productos alimenticios u otros esenciales para la parte contratante exportadora». Esta posibilidad se restringirá ahora. En el futuro, los exportadores deben considerar los efectos sobre la seguridad alimentaria de los miembros importadores y deben consultar con los miembros importadores que tengan un interés sustancial en el asunto, a petición de éstos.

El trato especial y diferencial para los países en desarrollo es parte integrante del Acuerdo sobre Agricultura, aunque podría no ser suficiente. El trato especial y diferencial tiene tres elementos básicos. Primero, se da a los países en desarrollo más tiempo para el ajuste y se les exigen menores reducciones en la ayuda. El período de ejecución es así diez años, y no seis, y los compromisos de reducción en materia de acceso al mercado, ayuda nacional y competencia para exportar equivalen a dos tercios de los que se piden a los países desarrollados. Se permite también a los países en desarrollo un nivel de *minimis* más alto de ayuda nacional (10 por ciento frente al 5 por ciento de los países desarrollados). Los países menos adelantados quedan exentos de los compromisos de reducción.

El segundo ámbito del trato especial y diferencial es el de los diversos tipos de políticas que son aceptables para el GATT. En cuanto a los subsidios a la exportación, se permite a los países en desarrollo ofrecer subsidios para reducir los costos de comercialización de los productos agrícolas y las diferencias de costo de los transportes internos, que los países desarrollados deben reducir. En cuanto a la ayuda interna, la categoría de la Caja Verde tiene una disposición especial para los países en desarrollo referente a la formación de fondos públicos de reserva para seguridad alimentaria y ayuda alimentaria interna. Además, los países en desarrollo pueden excluir las siguientes políticas del cálculo de la Medida Global de Ayuda Total: *i*) subsidios a la inversión que suelen ofrecerse a la agricultura; *ii*) ayuda interna a los productores para promover la diversificación abandonando los cultivos ilícitos de narcóticos; y *iii*) subsidios a los insumos agrícolas ofrecidos a los productores de bajos ingresos o escasos recursos, a los que tendrán acceso todos los productores que respondan a determinados criterios.

En tercer lugar, están las disposiciones especiales para los países en desarrollo contenidas en la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. La idea subyacente en la Decisión es que la liberalización del comercio agrícola impulsará probablemente precios más altos de los alimentos, mientras que la reducción de subsidios a la exportación elevará también el precio efectivo pagado por los importadores. Hay también cierta preocupación de que el volumen de la ayuda alimentaria, que históricamente

ha estado muy relacionado con el nivel de excedentes, pudiera descender al disminuir éstos. La Decisión promete actuar para mejorar la ayuda alimentaria, *h)* revisando el nivel de ayuda alimentaria; y *ii)* ofreciendo una parte mayor de ayuda en forma de donación. También promete considerar las peticiones de asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad y la infraestructura agrícolas y, además, que todo acuerdo sobre créditos a la exportación incluirá «disposiciones adecuadas» sobre trato diferencial en favor de aquellos países. Por último, prevé asistencia a corto plazo para financiar las importaciones comerciales normales con cargo a instituciones internacionales de financiación y «con arreglo a las facilidades existentes, o las que puedan establecerse, en el contexto de programas de reajuste».

El Acta Final incluye también el importante Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Reconoce que los gobiernos tienen derecho a tomar medidas sanitarias y fitosanitarias pero que éstas deben aplicarse tan sólo en la medida necesaria para proteger la vida humana, animal o vegetal y no deben discriminar de forma arbitraria o injustificada entre miembros en que imperen condiciones idénticas o similares. Se invita a los miembros a basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en criterios, orientaciones y recomendaciones internacionales cuando existan, tales como el Codex Alimentarius y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. No obstante, los miembros podrán mantener o introducir criterios más severos si hay justificación científica o un riesgo reconocido. El Acuerdo expone procedimientos y criterios para evaluar los riesgos y determinar unos niveles adecuados de protección. Se espera que los miembros acepten las medidas sanitarias y fitosanitarias de los otros como equivalentes si el miembro exportador demuestra al importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección para el miembro importador. El Acuerdo establece procedimientos de control, inspección y aprobación. Contiene también estipulaciones sobre transparencia, entre ellas la publicación de reglamentos, el establecimiento de puntos nacionales de encuesta y procedimientos de notificación. Establece un Comité para recibir consultas, mantener el contacto con otras organizaciones y hacer un seguimiento del proceso de armonización internacional.

El Acta Final contiene textos referentes a los aspectos técnicos del comercio. Se trata aquí de armonizar las normas de origen (aparte de las relativas a la concesión de preferencias) y de asegurar que tales normas no crean obstáculos innecesarios para el comercio. Hay también un texto sobre inspección previa al envío que fija las obligaciones de los países importadores y exportadores. El Acuerdo sobre Ejecución del Artículo VI (derechos antidumping y compensatorios) refuerza la exigencia de que el país importador establezca una clara relación causal entre las importaciones objeto de dumping y los daños a la industria nacional. Hay procedimientos para tratar los casos antidumping. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se apoya en el Código de Subvenciones vigen-

te y establece tres categorías de subsidios: prohibidos, recurribles y no recurribles. Se admite un trato especial para los países en desarrollo. El Acta Final contiene también un texto que amplía y aclara el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio para asegurar que los reglamentos y criterios técnicos no oponen barreras innecesarias al comercio. Se incluye un Código de buenas prácticas para la preparación, la adopción y la aplicación de normas. El nuevo acuerdo refuerza las condiciones impuestas a los usuarios de sistemas de licencias de importación, que se utilizan mucho menos que antes. Hay también nuevos textos sobre valoración en aduana y nuevos procedimientos de adhesión al Acuerdo sobre adquisiciones públicas vigente para facilitar la participación en él de los países en desarrollo. Por último, los acuerdos de la Ronda Uruguay harán también más estricta la aplicación de medidas de salvaguardia en virtud del Artículo XIX contra un aumento imprevisto de las importaciones que pudiera perjudicar a la industria.

Hay asimismo varios importantes acuerdos además de la reducción de los aranceles. El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio prohíbe toda medida incompatible con los artículos del GATT sobre trato nacional (que requieren que los artículos importados no sean discriminados frente a los artículos nacionales) y sobre restricciones cuantitativas. En cuanto a los textiles y las prendas de vestir, la finalidad es alcanzar finalmente la integración de este sector en el GATT sobre la base de reglas y disposiciones reforzadas. Ello llevaría no sólo a la supresión de las restricciones del Acuerdo Multifibras sino también de otras restricciones. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios aplica a este sector un enfoque básico de nación más favorecida, con exenciones y otras disposiciones como transparencia y condiciones de reconocimiento. Sienta la base para la liberalización progresiva de los servicios y los arreglos institucionales, con inclusión de la solución de contenciosos y un Consejo sobre Servicios. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas, abarca materias como derechos de autor, marcas comerciales y marcas de servicios, diseños industriales, patentes y secretos comerciales. Además de lo dicho, hay textos concebidos para reformar el sistema de solución de contenciosos, confirmar el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y estimular una mayor transparencia en el sistema del GATT.

Por último, se decidió establecer una Organización Internacional de Comercio (OIC). Las decisiones de la OIC se basarán en el consenso y, si es preciso votar, cada miembro tendrá un voto. La OIC ofrecerá un marco institucional común para realizar negociaciones comerciales entre miembros en relación con el Acta Final. La OIC absorberá al actual GATT y deberá cooperar con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el FMI) para lograr «mayor coherencia en las políticas económicas mundiales».

La Ronda Uruguay estableció también un Comité de Agricultura, que se reunirá anualmente para discutir la ejecución del Acuerdo. Los miembros podrán discutir la cuestión de la participación en el mercado, la cuestión conexa de los subsidios a la exportación y el problema de la inflación que influye sobre el nivel de ayuda interna. El Comité discutirá la aplicación de la decisión relativa a los intereses de los países en desarrollo menos adelantados e importadores netos de alimentos. Intervendrá también en los requisitos de notificación para la aplicación de las disposiciones de salvaguardia y para las prohibiciones y restricciones de exportaciones.

Efectos sobre los mercados agrícolas

Aunque el Acuerdo sobre Agricultura es amplio, constituye sólo un acuerdo de liberalización parcial. Quedará todavía bastante distorsión en el mercado mundial de los productos agrícolas incluso después de la aplicación cabal de los compromisos de reducción en esos tres ámbitos.

En general, según la mayoría de los estudios y en comparación con la situación anterior al Acuerdo de la Ronda Uruguay, cabe esperar incrementos moderados en los precios de los productos de la zona templada (promedios del 5 al 10 por ciento) pero incrementos menores o incluso ligeros descensos en los precios de los principales productos tropicales (Cuadro 3). Los países en desarrollo se ven afectados por los cambios de precios de los productos de zonas tanto templadas como tropicales. Además, la expansión del comercio mundial de estos productos, que se prevé más lenta que en los años setenta y ochenta, sólo en grado limitado se verá estimulada por el acuerdo de la Ronda Uruguay. No se prevén cambios importantes en los volúmenes mundiales del comercio, aunque habrá cambios en las orientaciones comerciales y el alcance de los exportadores más competitivos. Más allá de la agricultura en sí, se esperan importantes cambios derivados de la expansión comercial en virtud del Acuerdo Multifibras liberalizado. Se prevé un gran aumento de las exportaciones de textiles hacia los países desarrollados, mientras que la presión alcista de los precios podría recortar algo la demanda en los países en desarrollo en los que se consume la mayor parte de los textiles.

En conjunto, podría estimularse la demanda de fibras textiles, que podría presentar un considerable interés para varios países en desarrollo exportadores. Al mismo tiempo, un efecto benéfico sobre la expansión de los mercados agrícolas mundiales podría derivarse del auge de los ingresos mundiales gracias a la Ronda Uruguay. Este auge de los ingresos, principalmente en los países desarrollados, elevaría presumiblemente la demanda de productos más valiosos, así como de productos escogidos como frutos y legumbres exóticos, flores frescas y productos hortícolas.

Las probables subidas de precios de los principales productos alimenticios de la zona templada, junto con los menores subsidios a la exportación, podrían elevar notablemente los precios de importación pagados por los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que son la

CUADRO 3

Efecto simulado de la liberación comercial de la Ronda Uruguay sobre los precios mundiales

	Fuentes				
	UNCTAD/ WIDER (1990)	Page, Davenport y Hewit (1991)	FAPRI (1993)	Brandao y Martin (1993)	Goldin, Knudsen y van der Mansbrugge (1993)
..... cambio porcentual					
PRODUCTOS DE LAS ZONAS TEMPLADAS					
Trigo	7,5	5,0	6,3	6,3	5,9
Cereales secundarios	3,4 ¹	1,8	2,4	4,4	3,6
Arroz	18,3	1,2	4,4	4,2	-1,9
Carne	13,0	5,3	0,5	6,1 ⁴	4,7 ⁴
Azúcar	10,6	5,0	...	10,2	10,2
Soja	0,0	...	0,0	4,52 ⁵	...
Aceite de soja	0,1	...	3,8	...	4,1 ⁶
Productos lácteos	...	9,3	6,9 ⁷	10,1	7,2
PRODUCTOS TROPICALES					
Café	0,4 ²	0,8	...	0,41	-6,1
Cacao	0,0 ³	1,0	...	0,14	-4,0
Té	0,5	...	...	2,34	3,0
Tabaco	0,3 ⁴	...	...	...	...
Algodón	0,9	...	...	2,23	3,7
Maní	1,5	...	...	4,52 ⁵	...
Aceite de maní	0,6	...	...	...	4,1 ⁶
Plantas y flores	...	1,0	...	...	...
Espicias	...	0,2	...	...	...

¹ Promedio simple de maíz y sorgo.

² Se refiere al café en grano; 0 por ciento para el café tostado y 1,4 por ciento para los extractos de café.

³ Se refiere al cacao en grano; 0,5 por ciento para la manteca, 0,8 por ciento para el cacao en polvo y 1,8 por ciento para el chocolate.

⁴ Se refiere a las hojas; 0,1 por ciento para los cigarrillos y 0,8 por ciento para los cigarrillos.

⁵ Se refiere a la manteca.

⁶ Se refiere a la carne de vacuno, ternera y ovinos; para las otras carnes el 3,1 por ciento.

⁷ Se refiere a todas las semillas oleaginosas.

⁸ Se refiere a la carne de vacuno, ternera y ovinos.

⁹ Se refiere a todos los aceites vegetales.

Fuentes: UNCTAD/WIDER, 1990, *Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: implications for developing countries*. Nueva York, Naciones Unidas; S. Page, M. Davenport y A. Hewit, 1991, *The GATT Uruguay Round: effects on developing countries*. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar; FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), 1993, *World Agricultural Outlook*, Informe de Personal N° 2-93, Iowa State University y University of Missouri-Columbia; A.S.P. Brandao y W.J. Martin, 1993, *Implications of agricultural trade liberalization for the developing countries*, *Agricultural Economics*, 8:313-343; E. Goldin, O. Knudsen, y D. van der Mansbrugge, 1993, *Trade liberalisation: global economic implications*. París, OECD/Banco Mundial.

gran mayoría. En este contexto, la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podría ayudar a estos países, en principio, en caso de elevación de los precios mundiales y los costos de importación de los alimentos.

Aunque es probable que los precios agrícolas mundiales resulten afectados como consecuencia del acuerdo de la Ronda Uruguay, se plantea un interrogante respecto a las reservas alimentarias. El movimiento general de liberalización y una menor intervención oficial en apoyo de los precios podrían determinar un descenso de las reservas públicas de productos agrícolas. La reducción puede no ser considerable, pero se plantea la duda de si el sector privado llenará la laguna. De no ser así, como parece probable, menguarían las reservas alimentarias mundiales. No obstante, el apoyo a las reservas de seguridad alimentaria realizado de manera prescrita ha quedado excluido de los objetivos de reducción en el Acta Final. Tal como lo reclamó el Grupo Intergubernamental de la FAO sobre Cereales en su 25ª reunión en 1993, es de esperar que los países aprovechen esta exención y constituyan reservas suficientes para la seguridad alimentaria, pero los países en desarrollo podrían verse en la imposibilidad de realizar grandes esfuerzos al respecto porque la formación de reservas es costosa. Es preciso sopesar cuidadosamente los costos y los beneficios de la formación y utilización de reservas alimentarias o de la dependencia del mercado mundial para los suministros alimentarios.

Las repercusiones sobre cada uno de los países en desarrollo dependerán principalmente de la índole de su comercio de productos agrícolas y de sus respuestas a las nuevas oportunidades comerciales.

En cuanto a África, la mayoría de los países son importadores de alimentos, en particular trigo, arroz y productos lácteos, mientras exportan productos tropicales como cacao, café, frutos y algunas materias primas agrícolas. La mayoría pertenecen a la categoría de países menos adelantados (28 entre más de 50) y tienen algún acceso preferencial para una parte de sus exportaciones en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias o de la Convención de Lomé, cuyo valor puede quedar menoscabado por la liberalización general del comercio. La subida prevista de los precios del mercado mundial para los productos alimentarios de la zona templada, junto con una reducción sustancial de los subsidios a la exportación de estos productos, permite pronosticar un considerable aumento de los precios pagados por los países importadores. Es probable pues que África tenga que hacer frente a mayores gastos de divisas para importar cereales, carne y azúcar, con pequeñas ganancias en los productos tropicales como café y algodón. La situación varía entre las subregiones.

En América Latina y el Caribe, sólo un país pertenece al grupo de los menos adelantados. La región en conjunto es importadora neta de cereales, aun cuando varios países de la región sean exportadores de uno o más

cereales, en particular Argentina y Uruguay. En total, la elevación de los precios de los cereales podría hacer subir los pagos por importaciones en la mayoría de estos países. Respecto a la mayoría de los demás productos agrícolas, la región es exportadora neta y, si la subida de precios internacionales repercute en la economía nacional, esta situación de exportación neta mejorará aún más.

La región de Cercano Oriente es predominantemente importadora neta, dependiendo en gran medida de importaciones de alimentos y exportando diversos productos hortícolas y algodón. Sólo dos países están en el grupo de los menos adelantados. La subida de precios de alimentos básicos debería dar a los países de esta región la oportunidad de repercutir tales subidas en favor de sus agricultores dando así un estímulo a la producción, pero es probable que sigan siendo por amplio margen importadores netos. En cuanto a la horticultura, habrá la oportunidad de aprovechar el crecimiento de los mercados en la propia región y especialmente en Europa.

Asia meridional, con cuatro países entre los menos adelantados, es ampliamente autosuficiente en cereales básicos aunque es exportadora neta de arroz e importadora neta de trigo. Es también importadora neta de semillas oleaginosas y productos lácteos, pero gran importadora de productos agrícolas como té, especias, algodón, yute, tabaco y fruta. En conjunto, la región puede ser ligeramente perdedora en comercio neto en alimentos básicos, salvo posibles ganancias en el sector del arroz, aunque la concentración de las ganancias en el arroz favorecería a los exportadores de la variedad *japonica* más bien que a los de la *indica* de esta subregión. Cabe prever mayores ganancias de los textiles con la liberalización del Acuerdo Multifibras lo que podría dar un impulso a la producción nacional de fibras.

Asia sudoriental y oriental, con dos países entre los menos adelantados, presenta aspectos análogos a los de Asia meridional y podría perder en virtud de la subida de precios mundiales del trigo y los cereales secundarios, que contrarrestaría ampliamente las posibles ganancias de la exportación obtenidas por la subida del arroz. Con algunas excepciones significativas, la mayoría de los países de la región se mantendrán relativamente cerca de la autosuficiencia alimentaria, y el efecto principal de las variaciones de precios resultantes de la Ronda Uruguay sería el de reforzar esta tendencia. Las exportaciones de la subregión son amplias y diversificadas: arroz, semillas oleaginosas, fibras, bebidas tropicales, fruta, azúcar, mandioca y pieles y cueros. Pocas ganancias pueden preverse en el sector de las bebidas tropicales, mientras que el mercado de la mandioca podría contraerse y las oportunidades del arroz dependerán en parte de las consideraciones sobre variedades antes mencionadas. Las fibras podrán progresar algo gracias a la mayor demanda del sector textil; las semillas oleaginosas, las frutas y las pieles y cueros podrán beneficiarse de la expansión del mercado.

Las Islas del Pacífico, entre las que hay cuatro países menos adelantados, son en general importadoras netas de alimentos y exportadoras netas de azúcar (Fiji) y de productos de la palma y cocos. La escasez de tierras en la mayoría de los países limitará probablemente las posibilidades de un mayor aumento de la producción nacional de alimentos, por lo cual una atenta dedicación a los productos más valiosos y la explotación de las posibilidades de diversificación serán todavía opciones importantes.

La Ronda Uruguay ha establecido un nuevo contexto comercial internacional para la agricultura. No obstante, la liberalización del comercio alcanzada es sólo parcial; cabe esperar por lo tanto que la cuestión de seguir reduciendo las barreras al comercio en el sector agrícola ocupe un lugar destacado en el programa de actividades internacionales de los años próximos. También entrarán en ese programa otras cuestiones de política comercial que podrían complicar más que facilitar el camino de la reforma. Se trata de la integración entre intereses ambientales y comerciales y del creciente atractivo de las agrupaciones económicas regionales, las zonas de libre comercio y los planes preferenciales.

Repercusiones en las políticas

Las principales repercusiones para los países en desarrollo están en la nueva serie de opciones políticas que se les presentan después de la Ronda Uruguay. Esto es aplicable a todos los países en desarrollo, estén o no en el grupo de los países menos adelantados. Las principales diferencias entre ambos grupos consisten en que no se espera de dichos países que reduzcan los niveles de ayuda, pero se les pide que adopten las directrices de las nuevas políticas. Los demás países en desarrollo tienen que reducir su apoyo pero, en virtud de la cláusula de trato especial y diferencial, podrán hacerlo en menor medida que los países desarrollados y escalonar sus reducciones a lo largo de más años. Para la mayoría de los países en desarrollo, las iniciativas se tomarán en el marco de programas de ajuste estructural (PAE). En política agrícola y alimentaria, hay actualmente una tendencia general hacia una determinación más exacta de los objetivos, lo que se debe en parte a la mayor preocupación por las dificultades administrativas y los costos excesivos de muchas políticas actuales, y corresponde en general a las exigencias de los PAE. Hay, por consiguiente, dos categorías de políticas agrícolas: las de alcance limitado y por lo tanto escasamente útiles, y las que son generalmente aceptables pero que por supuesto pueden no ser siempre de aplicación factible.

La principal consecuencia del Acuerdo sobre Agricultura es que las políticas que, según determinados criterios, distorsionan la producción agrícola o el comercio serán probablemente cada vez más insostenibles. Se incluyen aquí muchas de las políticas seguidas en los países en desarrollo, tales como precios mínimos garantizados, precios de adquisiciones públicas y planes de estabilización de precios, aun cuando se admitan ciertas exenciones con fines de seguridad alimentaria. Cuando los precios admi-

nistrados sean superiores a los mundiales, los países podrán mantener aquéllos, pero la suma total gastada en estas y similares políticas no deberá sobrepasar el nivel de 1986-88 para los países menos desarrollados y deberá reducirse en los demás países en desarrollo. Como el compromiso sobre ayuda interna se expresa en Medida Global de Ayuda, los países tienen flexibilidad para decidir dónde harán las reducciones. Esta flexibilidad en la política de precios deberá ser muy útil para los países en desarrollo, que podrán decidir dar ayuda prioritaria a ciertos productos. Los subsidios para insumos, siempre que los agricultores de los países en desarrollo tengan amplio acceso a ellos, son aceptables para la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, pero a menudo son menos aceptables para las políticas de ajuste estructural. Al mismo tiempo, en muchos países en desarrollo las políticas han tendido principalmente a gravar a los productores agrícolas, en particular los de cultivos de exportación. El Acuerdo sobre Agricultura no se ocupa de la medida de la carga impositiva sobre productores agrícolas, aunque probablemente la cuestión formará parte de las políticas nacionales de reforma.

Las políticas exentas, o Compartimento Verde, pueden definirse como las intervenciones que dan lugar a mínimas o nulas distorsiones en la producción nacional o el comercio internacional. Para poder ser incluidas en esta categoría, las políticas deben ser financiadas con fondos públicos y deben excluir: *i*) transferencias de los consumidores a los productores mediante, por ejemplo, manipulación de la estructura del precio; *ii*) apoyo directo al precio. La lista de estas políticas se da en el Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura pero, aunque la lista de exenciones es larga, muchas de ellas implican gastos públicos que los países en desarrollo no se pueden permitir. La dificultad radica en diseñar métodos económicos y desconectados de ayuda aplicables en los países en desarrollo que den el necesario impulso a la productividad y la producción agrícolas.

Las influencias combinadas de los cambios en el contexto comercial internacional y de las políticas de ajuste estructural en general fuerzan a los gobiernos de los países en desarrollo a reorientar sus intervenciones sin intentar influir sobre el mecanismo de los precios y adoptando programas de inversión en la infraestructura de la economía agraria, en particular programas para desarrollar los servicios de comercialización y crear instalaciones adecuadas de almacenamiento accesibles a la población rural. Se recomienda además distraer recursos de los subsidios directos a los insumos y dirigirlos a la promoción del crédito. En las iniciativas de política comercial, se observa el paso del sistema de cupos al de aranceles, así como una reducción general de éstos.

En conclusión, las repercusiones para los países en desarrollo son significativas, sobre todo para la futura formulación de políticas agrarias. Vengan las presiones para el cambio de las nuevas imposiciones del Acta Final o de las derivadas de las políticas de ajuste estructural, en ambos casos se apunta en análoga dirección: aquella en que la acción sobre los

precios deja de ser el principal instrumento de la política agraria. Para saber si la agricultura de los países en desarrollo puede progresar en estas circunstancias, en las que los principales países desarrollados exportadores de productos agrícolas pueden mantener unas reducidas políticas distorsionadoras de los precios, habrá que examinar caso por caso.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) fue ratificado por Estados Unidos, Canadá y México, creando una zona de libre comercio con una población de casi 370 millones de habitantes: el bloque comercial mayor del mundo, con un PIB de 6,5 billones de dólares, en comparación con 5,5 billones de dólares en la CE. La comunidad mundial vio en el TLC un fuerte impulso para la Ronda Uruguay del GATT, que estaba en esa época todavía en la fase final de negociación pero que se concluyó a mediados de diciembre de 1993. Para los países de América Latina y el Caribe, la ratificación del TLC significó un fuerte apoyo para la mayor integración económica del hemisferio.

Vínculos entre Canadá, México y Estados Unidos

Ya antes del TLC, Canadá y México eran el segundo y el tercer mercado para las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos y el primero y el segundo proveedores de las importaciones agrícolas de dicho país. Desde el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSTA) de 1989, el comercio agrícola bilateral entre estos países había pasado de 5 400 millones a 9 400 millones de dólares en 1992, es decir un aumento del 74 por ciento. Durante el mismo período, la parte del Canadá en los mercados mundiales de las exportaciones agrícolas estadounidenses creció igualmente. También el comercio agrícola bilateral entre Estados Unidos y México aumentó en casi el 97 por ciento, pasando de 3 100 millones a 6 100 millones de dólares en 1992. Análogamente creció durante el período la parte de México en los mercados mundiales de las exportaciones y las importaciones agrícolas de los Estados Unidos.

Se prevé que el comercio entre los tres países se incrementará en virtud del TLC. Por ejemplo, Estados Unidos es el principal exportador de cereales secundarios a México, pero, hasta ahora, las importaciones estaban limitadas por aranceles y licencias de importación. El acuerdo entre México y Estados Unidos sobre agricultura prevé que el sistema de aranceles y licencias terminará en 2008. Se prevé también que Estados Unidos exportará más soja y productos ganaderos como carne de cerdo, de vacuno y aves de corral. Según un estudio, los beneficios de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos han pasado de 2 000 a 2 500 millones de dólares incluso sin el TLC. Las principales exportaciones agrícolas de México a Estados Unidos son café, cacao, bananas, frutas y legumbres y ganado vivo. El TLC podría elevar estas exportaciones de 500 a 600 millones de dólares anuales al final del período de transición.

RECUADRO 4 DISPOSICIONES BASICAS DEL TLC

ACCESO AL MERCADO

El artículo 302 dispone la eliminación progresiva de los aranceles estadounidenses, canadienses y mexicanos sobre las mercancías que circulen entre los tres países a las que sean aplicables las normas de origen. El artículo 703 contiene los compromisos de los países del TLC respecto a acceso al mercado de los productos agrícolas. Las disposiciones específicas de acceso al mercado contenidas en el CUSTA se siguen aplicando al comercio agrícola entre Canadá y Estados Unidos.

En el plazo de 15 años, todos los aranceles quedarán suprimidos para los productos objeto de comercio entre miembros del TLC. La mayoría de los productos que circulan entre Estados Unidos y Canadá estarán exentos de aranceles en 1998 en virtud del CUSTA. Las reducciones de aranceles entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá se operarán en cuatro etapas: inmediatamente, a los 5, a los 10 y a los 15 años. Los productos sensibles, como el azúcar para los Estados Unidos y el maíz para México, tendrán períodos de reducción arancelaria de 15 años. Además de los aranceles, el TLC eliminará las restricciones cuantitativas como cupos y licencias de importación para los productos que circulen entre México y Estados Unidos. Los cupos y las licencias de importación se sustituirán por contingentes arancelarios o por aranceles ordinarios. Sobre las importaciones comprendidas en la cantidad del contingente se aplicarán aranceles más bajos o nulos. Las importaciones superiores estarán sometidas a niveles arancelarios que se re-

ducirán progresivamente durante el período de transición. Las barreras no arancelarias para los productos lácteos, las aves de corral y el azúcar seguirán inalteradas con arreglo al acuerdo de comercio agrícola entre México y Canadá. Los tres países han convenido también en eliminar progresivamente los aranceles para los usuarios.

NORMAS DE ORIGEN

El TLC creará una categoría «Hecho en Norteamérica». Sólo los productos que entren en dicha categoría recibirán trato preferencial en la aplicación de los aranceles del TLC. Los productos ajenos al TLC deberán ser transformados o elaborados de manera significativa en un país del TLC para que se les puedan aplicar las preferencias arancelarias. Por ejemplo, leche, nata, queso, yogur, helados o productos basados en la leche deberán hacerse con leche o productos lácteos del TLC. Los productos sensibles para los Estados Unidos, como cacahuete y sus derivados y productos azucarados, reciben un trato especial. El TLC impone normas más estrictas de origen que serían entonces aplicables. Por ejemplo, para acogerse a los beneficios del TLC, los cacahuets exportados a los Estados Unidos deben cosecharse en México, y los productos derivados como la manteca de cacahuete deben hacerse con cacahuets cosechados en México. Normas análogas se aplican al azúcar y a los productos azucarados.

REINTEGRO DE DERECHOS DE ADUANA

Las prácticas actuales de reintegro de los

derechos de aduana, como en los programas mexicanos de *maquiladora*, y otras exenciones de derechos se eliminan en virtud del TLC. Anteriormente, las industrias participantes en el programa de maquiladora de México podían realizar importaciones sin pagar aduana para producir artículos para la exportación de México. La eliminación del reintegro de derechos será un desincentivo para los países asiáticos y europeos que pretendan establecer plataformas en México o Canadá.

DISPOSICIONES ESPECIALES DE SALVAGUARDIA PARA EL AJUSTE DE IMPORTACIONES

Durante el período de transición, una cantidad específica de productos podrá entrar en un país del TLC a tarifas preferenciales, pero mayores niveles de importaciones se someterán a tarifas arancelarias más elevadas.

PROTECCION SANITARIA Y FITOSANITARIA

Todos los países del TLC seguirán protegiendo la salud animal y vegetal. El Acuerdo reconoce el derecho de cada país de determinar el nivel de protección necesario siempre que se base en datos científicos. El TLC alienta a los interlocutores comerciales a adoptar normas internacionales y regionales más estrictas.

ACUERDOS COLATERALES

La actual administración estadounidense ha negociado tres acuerdos colaterales principales sobre trabajo, medio ambiente y oleadas de importación con Canadá y México. Se reafirma el Tratado original, firmado por la anterior administración, reforzando las leyes nacionales; estableciendo comisiones para resolver contenciosos sobre trabajo y

medio ambiente; adoptando salvaguardias contra las oleadas de importaciones; simplificando las fronteras; y promoviendo criterios exigentes.

Tras un amplio debate sobre los posibles efectos del TLC sobre el empleo, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y la agricultura, el Congreso de los Estados Unidos ratificó el Acuerdo en noviembre de 1993. En virtud del TLC todos los aranceles y cupos entre los países miembros habrán quedado suprimidos a fines de 2008, decimoquinto año del período de transición. La zona de libre comercio se establece de conformidad con el Artículo XXIV del GATT. Los objetivos del TLC son: liberalizar el comercio en bienes y servicios; suprimir las barreras a la inversión; proteger y hacer observar los derechos de propiedad intelectual; y establecer un marco para una mayor cooperación trilateral, regional y multilateral con miras a ampliar y promover los beneficios del Acuerdo (véanse en el Recuadro 4 las disposiciones básicas del TLC).

El TLC es el resultado de cuatro grandes acuerdos comerciales. Además, se han firmado acuerdos bilaterales sobre trabajo, medio ambiente y oleadas de importaciones para tratar de cuestiones no comprendidas específicamente en el acuerdo original. Como en el Acuerdo de la Ronda Uruguay, la agricultura es un sector sensible para los tres países y es el único en el que el TLC comprende tres acuerdos bilaterales. En primer lugar, el contenido agrícola del CUSTA se ha incluido en el TLC, mientras que México ha negociado dos acuerdos independientes de libre comercio para la agricultura: uno con Estados Unidos y otro con Canadá.

El acuerdo bilateral agrícola entre México y Estados Unidos trata de las barreras arancelarias y no arancelarias para todos los productos. Productos agrícolas de especial importancia como el maíz para México y el azúcar para Estados Unidos tienen períodos más largos de transición (véase el Recuadro 4).

México tiene aranceles más elevados que los Estados Unidos, aunque, desde su adhesión al GATT en 1986, sus barreras arancelarias y no arancelarias se han reducido. Por ejemplo, las tasas arancelarias máximas de México se redujeron del 100 al 20 por ciento.

Cuando se ratificó el TLC, los derechos medios de importación sobre productos estadounidenses que entraban en México eran del 10 por ciento, 2,5 veces más que los percibidos por los Estados Unidos (con un promedio del 4 por ciento sobre productos mexicanos). Los aranceles mexicanos sobre todos los productos industriales habrán desaparecido en un plazo de diez años, y dentro de 15 años se eliminarán sus aranceles sobre todos los productos, incluidos los agrícolas. Los productos de países no pertenecientes al TLC importados a México estarán sometidos a aranceles de hasta el 20 por ciento. Para estos países, además de los aranceles, seguirán en vigor en México las licencias de importación para maíz, trigo, cebada, malta, frijoles, aves de corral, huevos, leche en polvo desnatada, uvas de mesa y papas. Algunos otros países latinoamericanos y caribeños que tienen acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales con México reciben un trato arancelario preferencial al nivel estipulado en los acuerdos [por ejemplo, Chile en virtud del Acuerdo de Libre Comercio México-

Chile y un grupo de países centroamericanos en virtud del Mercado Común Centroamericano (MCCA)].

La integración económica gracias al TLC se traducirá no sólo en ganancias comerciales sino también en un mayor crecimiento económico determinado por el crecimiento de la productividad sobre una base competitiva y por economías de escala. Los tres países Canadá, México y Estados Unidos ganarán con la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. A más largo plazo, las mayores ganancias se prevén para México. Según estudios estadísticos, la renta real mexicana debería aumentar del 0,3 por ciento, suponiendo rendimientos de escala constantes y sin afluencia de capital, al 6,8 por ciento, dando cabida a la migración laboral y a un crecimiento del capital nacional mexicano del 7,6 por ciento. Sin nuevas inversiones, la eliminación de las medidas comerciales en las fronteras producirá sólo ligeras ventajas en la renta real de México y ningún cambio en la renta real de Estados Unidos. Se prevé que los salarios, especialmente para los trabajadores rurales de México, bajarán si no hay incrementos de capital. En caso de crecimiento del capital, las proyecciones indican ventajas mayores especialmente para México. Los flujos de capital, sea de fuera de México o por movilidad intersectorial, deberían elevar las inversiones y la productividad y podrían dar impulso a las tasas de crecimiento de la renta real muy por encima de los incrementos proyectados en Estados Unidos o Canadá. En estudios dinámicos, las ganancias sociales o los cambios en la renta real derivados del TLC para México podrían llegar al 8 por ciento, y el comercio agrícola aumentaría igualmente.

A corto plazo, si no se ha producido movilidad de capital, se prevé que la medida de ajuste tendrá que ser mayor en México que en Estados Unidos o Canadá. Las estimaciones de los efectos de la liberalización del comercio y de los cambios en las políticas nacionales indican una migración rural total de 500 000 a 700 000 trabajadores al final del período de transición. En previsión de ello, México ha adoptado una nueva política agraria, PROCAMPO, que aportará ayuda monetaria directa principalmente a los agricultores de subsistencia (véase el Análisis por regiones, América Latina y el Caribe).

En conjunto el TLC tendrá escaso efecto sobre la economía de los Estados Unidos; el resultado sería un incremento de menos del 1 por ciento en el PIB del país. Sin embargo, según las investigaciones la agricultura se beneficiará considerablemente del TLC, pues se espera que éste cree 200 000 nuevos empleos relacionados con la exportación, de los cuales 56 000 en la agricultura e industrias conexas. En virtud del TLC, la mitad de los productos que Estados Unidos exporta normalmente a México podrían venderse en este país totalmente libres de impuestos desde 1° de enero de 1994. Se espera que esta proporción aumente hasta más de dos tercios dentro de cinco años.

México enviará más frutas y legumbres de invierno a los Estados Unidos cuando se supriman los aranceles estacionales de estos productos en el

último país. Los productores de maíz, especialmente los que utilizan los canales comerciales, se reorientarán hacia otros productos en virtud del plan PROCAMPO. En consecuencia, México importará más maíz. Se prevé también que importará más ganado y productos ganaderos en virtud del TLC, puesto que se eliminarán los aranceles mexicanos de importación de reses y carne de vacuno. Ello no obstante, se prevé que, con el TLC, México exportará más ganado de engorde a los Estados Unidos. A corto plazo, aunque México tendrá que hacer más ajustes en la agricultura, adquirirá un acceso permanente al mercado de los Estados Unidos. El ajuste más duro corresponderá a los productores rurales de maíz, que tendrán que reorientarse hacia otros productos.

Antes del CUSTA, el promedio de los aranceles canadienses para productos imponibles de los Estados Unidos era del 9,9 por ciento, mientras que el promedio del arancel estadounidense para artículos canadienses era del 3,3 por ciento. Al final del período de transición de 15 años del TLC, la mayor parte del comercio agrícola dentro de los tres países del TLC estará exento de derechos de aduana. En 1989 el CUSTA quedó incorporado al TLC o modificado dentro de éste, excepto para sus disposiciones agrícolas. Por ejemplo, los planes de supresión de aranceles para automóviles y otros artículos objeto de comercio entre ambos países se mantendrán sin cambio, pero, como las normas de origen, las salvaguardias y las normas sanitarias y fitosanitarias se negociaron a tres partes, serán las normas de origen del TLC, y no las del CUSTA, las que se apliquen a automóviles, textiles y productos agrícolas. Como todas las obligaciones contraídas en virtud del CUSTA quedan modificadas por el TLC, Estados Unidos y Canadá suspenderán la aplicación del CUSTA a la entrada en vigor del TLC. Aunque el comercio entre los dos países ha aumentado desde que entró en vigor el CUSTA en 1989, las ganancias de Canadá en agricultura en virtud del TLC serán pocas.

El acuerdo comercial bilateral México-Canadá tendrá escaso efecto para Canadá. Más del 85 por ciento de las importaciones agrícolas canadienses procedentes de México están ya exentas del pago de derechos. El TLC facilitará a México el acceso al mercado de café, jugo de naranja y algunos productos cárnicos. Aunque todos los aranceles quedarán suprimidos en un período de diez años, la mayoría de las barreras no arancelarias sobre productos sensibles permanecerán inalteradas. El comercio total entre México y Canadá fue sólo de 3 300 millones de dólares en 1992, correspondiendo 357 millones al comercio agrícola; no se prevé un aumento significativo en virtud del TLC.

Los efectos de una integración económica como la del TLC sobre el crecimiento de la productividad son importantes no sólo para los países directamente afectados, sino que además podrían traducirse en estímulo para el resto del hemisferio occidental. En consecuencia, el TLC produciría mayores beneficios derivados básicamente de las ganancias en eficiencia y productividad obtenidas por el aumento de las inversiones.

¿Un TLC ampliado?

Para el futuro se plantean diversas cuestiones: ¿qué país o grupo de países serán los próximos en incorporarse al TLC (y qué criterios determinarán la incorporación)?; ¿qué estructura tendría un eventual Tratado de Libre Comercio del hemisferio occidental?; y ¿se daría a la agricultura un trato especial? El TLC ha respaldado lo que proponía la Enterprise for the Americas Initiative: que se promueva una mayor integración económica entre los Estados Unidos y el resto del hemisferio occidental. La legislación estadounidense que aplica el TLC indica que los países que deseen negociar futuros tratados de este tipo con los Estados Unidos deben responder a ciertos criterios: tener gobiernos elegidos democráticamente y una fuerte base económica. El 1° de julio de 1994 o antes de esa fecha; y de nuevo el 1° de julio de 1997 o antes, el Presidente de los Estados Unidos debe presentar al Congreso un informe con su recomendación sobre negociaciones para el libre comercio con países distintos de Canadá y México. Las conclusiones del informe ofrecerán un mecanismo para continuar la integración económica regional.

Unos pocos países con importantes reformas económicas y comerciales en curso responderían a los criterios esbozados en la legislación de aplicación del TLC. Chile tiene una economía fuerte y estable y una elevada tasa de crecimiento económico, previéndose que será el próximo país en incorporarse al TLC o en negociar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Tal tratado tendría escaso efecto sobre la economía de los Estados Unidos, mientras que Chile podría obtener importantes ventajas.

Todavía es pronto respecto a otros países en proceso de reestructuración de sus economías. Pueden necesitar varios años para alcanzar los niveles de reforma fundamental y reestructuración de México y Chile. Algunos países Argentina, Colombia y Venezuela tal vez no queden muy a la zaga de Chile. En cambio, otros países de América Central y el Caribe tienen mucho que hacer para satisfacer los criterios. Además, ambos grupos reciben ya trato preferencial de los Estados Unidos: la Caribbean Basin Initiative (CBI), el Sistema Generalizado de Preferencias y el trato especial para las importaciones destinadas a la reexportación desde zonas de elaboración de exportaciones.

La experiencia del TLC indica que el acceso al mercado no es el único criterio para negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Otras cuestiones como derechos de propiedad intelectual, medio ambiente y seguridad alimentaria figuran entre los intereses principales de Estados Unidos. Además, el aumento potencial de las exportaciones estadounidenses de cereales a países latinoamericanos y caribeños presionaría a los agricultores de esos países, mientras que el aumento potencial del comercio de artículos baratos con alta densidad de trabajo crearía también cierta preocupación en Estados Unidos. Para muchos países, la magnitud de las ventajas económicas a largo plazo derivadas del libre comercio en la región dependerán de la forma y la estructura que adopte la zona de comer-

cio. El acceso al gran mercado estadounidense parece ser un objetivo primario de muchos países que tratan de negociar un pacto de libre comercio.

Una verdadera zona de libre comercio se compone de países miembros que se adhieren al mismo pacto comercial y reducen o eliminan por igual las barreras comerciales entre sí. Un ámbito regional de libre comercio construido en torno a una serie de acuerdos bilaterales o trilaterales separados limita las posibilidades de obtener plenas ventajas económicas del comercio. Los actuales acuerdos de integración en el hemisferio occidental son una red tejida entre miembros y, en algunos casos, son pequeños acuerdos de integración dentro de otros mayores. Por ejemplo, los cinco miembros del Pacto Andino son también miembros de la más extensa Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como lo son los miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los signatarios del acuerdo de libre comercio Chile-México. Además de su acuerdo con México, Chile ha firmado también acuerdos de libre comercio con otros dos miembros de la ALADI, Bolivia y Venezuela. México, además de pertenecer a la ALADI, de tener un acuerdo con Chile y de estar en el TLC, ha negociado otro acuerdo análogo con Colombia y Venezuela, que son también miembros de la ALADI. Una red análoga de acuerdos de integración se ha tejido dentro del Mercado Común Centroamericano (CACM). Es preciso salir de esta proliferación de integraciones económicas y vinculaciones múltiples, porque cada acuerdo tiene sus propias normas, que pueden no ser compatibles con las demás. En consecuencia, la forma actual de acuerdos de integración es excesivamente compleja y se opone a un proceso coherente de negociación del propuesto TLC para todo el hemisferio.

Chile, por ejemplo, tiene mucho interés en un pacto comercial bilateral con Estados Unidos, pero ha manifestado también interés por negociar la adhesión al actual TLC. Si compartieran este enfoque un gran número de países de la región, se llegaría a una serie de pactos comerciales separados. Los economistas llaman radial a esta estructura. Los países periféricos no están directamente vinculados entre sí, sino que cada uno de ellos se vincula al país central. Los países periféricos en este sistema pueden no obtener plenas ventajas del libre comercio, ya que no hay mayores oportunidades para la especialización y el comercio mediante la reducción de las barreras de acceso al mercado.

El planteamiento que se da en Estados Unidos al libre comercio regional (mediante la CBI, el CUSTA, el TLC y una serie de acuerdos «marco» con otros diez países latinoamericanos para negociar pactos de libre comercio en alguna fecha futura) se asemeja a un sistema radial. No obstante, su enfoque del regionalismo parece haber cambiado. La legislación estadounidense para la aplicación del TLC permite que los países negocien su adhesión al TLC. Además, algunos países latinoamericanos han manifestado interés por negociar un Tratado Latinoamericano de Libre Comercio (TLALC) para después, desde una posición negociadora más fuerte, nego-

ciar con Estados Unidos un tratado para todo el hemisferio. Por uno u otro conducto (a través del TLC actual o de un TLALC que se ampliara a Estados Unidos y Canadá), parece ahora que un Tratado de Libre Comercio del hemisferio occidental sería una zona de libre comercio más verdadera, suprimiendo sus miembros las barreras que se oponen al acceso al mercado para todos los demás países miembros.

Una segunda cuestión estructural se refiere a la agricultura y al trato que recibiría este sector al aumentar el número de miembros del TLC (actual o de todo el hemisferio). La agricultura se negoció separadamente tanto en el CUSTA como en el TLC, en gran medida por las mismas razones que apoyaron el trato diferencial dado a la agricultura en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Las medidas fronterizas respecto a los alimentos y productos agrícolas son con frecuencia elementos clave en el sistema de ayuda a la agricultura nacional de un país. Para eliminar o modificar esas medidas fronterizas es preciso poner en la mesa de negociaciones las respectivas políticas agrarias nacionales.

En el CUSTA y en el TLC, Estados Unidos, Canadá y México no estaban dispuestos a que sus políticas agrícolas básicas fuesen objeto de negociación. Además, la supresión de ayudas a la agricultura distorsionadoras del comercio debía ser un elemento principal en el reciente acuerdo del GATT. El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay no dará lugar, por supuesto, a la anulación de todas las políticas distorsionadoras del comercio que forman parte del sistema de ayuda a la agricultura de un país. La cuestión que interesa es: ¿en qué medida puede aumentar el número de miembros del TLC (o de un TLC hemisférico) antes de que las políticas agrarias nacionales sean objeto de negociación? Para que un pacto comercial regional produzca plenas ventajas económicas, es preciso incluir el comercio libre de alimentos y productos y agrícolas.

ASUNTOS RELATIVOS A LA PESCA

Seguridad alimentaria y desarrollo económico en los pequeños países insulares

La pesca y los productos pesqueros desempeñan un papel especial en el mantenimiento de la seguridad alimentaria de los pequeños países en desarrollo insulares, casi todos los cuales tienen escasas oportunidades para un desarrollo basado en la tierra y dependen estrechamente de sus recursos pesqueros tanto para su alimentación como para su desarrollo económico.

La mayoría de los pequeños estados en desarrollo insulares sólo pueden producir un exiguo número de cultivos. Además, suele haber poco espacio para una extensa producción animal, aunque a menudo los gobiernos fomentan la cría de animales pequeños y aves de corral. En consecuencia, la suma total y per cápita de alimentos disponibles procedentes de los recursos de la tierra es muy restringida en la mayoría de estos estados, en particular en los que consisten en atolones de muy poca fertilidad. Por

añadidura, las escaseces de alimentos resultantes de devastaciones producidas por catástrofes naturales, cuya frecuencia parece aumentar, acentúan la dependencia de los isleños respecto a sus recursos pesqueros para su alimentación.

Las tasas anuales de consumo de pescado per cápita en los pequeños estados en desarrollo insulares figuran entre las más altas del mundo. En 1990 el consumo per cápita en muchos de estos estados pasó de 50 kg, frente a un promedio de 9 kg en otros países en desarrollo y 27 en los países desarrollados. De hecho, en algunos de estos estados el pescado aporta hasta el 95 por ciento de la ingesta total de proteínas animales de la población. Dado este papel preponderante del pescado en la alimentación, es preciso promover enérgicamente el uso racional de los recursos pesqueros, en particular de la pesca costera, y deben reforzarse los mecanismos existentes de gestión para asegurar un uso sostenible de los recursos y evitar la seguridad alimentaria.

Las limitadas oportunidades de desarrollo industrial de muchos pequeños estados insulares en desarrollo les imponen estrategias de desarrollo económico estrechamente vinculadas al uso de sus recursos pesqueros. En efecto, los ingresos obtenidos por algunos de la explotación y elaboración de sus recursos de la pesca pasan del 50 por ciento de los ingresos del sector público. Ello significa que, en estos estados, la pesca es el motor nacional del crecimiento, en el que se apoyan programas sociales y económicos más amplios como sanidad y educación.

Una gestión efectiva de la pesca en los pequeños estados insulares tiene una importancia crítica para asegurar que los recursos se utilicen y, en lo posible, se desarrollen de manera sostenible. En muchos de estos estados, los recursos marinos costeros, especialmente cerca de las zonas urbanas o suburbanas, están sometidos a una fuerte presión pesquera; esta situación continuará, ya que las tasas de crecimiento de la población suelen ser elevadas.

Una consideración clave para promover la gestión pesquera en los pequeños estados insulares en desarrollo es la necesidad de reforzar la capacidad institucional nacional. Las administraciones pesqueras de estos países suelen ser pequeñas y frágiles, careciendo de conocimientos técnicos especializados. Los programas para reforzar la administración pesquera son pues importantes para mejorar la gestión de la pesca y las prácticas de desarrollo.

En aquellos estados insulares en que la pesca ha sido explotada tradicionalmente por grupos empresariales, debe reconocerse la importancia de este sistema de gestión y deben estudiarse medios para que las prácticas tradicionales de gestión se puedan utilizar hoy con éxito para el mejor aprovechamiento de los recursos costeros.

Conscientes de la vulnerabilidad física y económica de cada uno por separado y de la importancia de la pesca para las vidas de todos los habitantes, los pequeños estados insulares en desarrollo han constituido dife-

rentes órganos pesqueros regionales para coordinar la gestión y las actividades de desarrollo de la pesca. Estos órganos han desempeñado un papel notable ayudando a los estados a aplicar las disposiciones de la Convención sobre el Derecho del Mar (Naciones Unidas, 1982) y las recomendaciones y políticas convenidas en la Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros (FAO, 1984).

Cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación en alta mar

Durante siglos, los armadores o navieros han considerado conveniente abanderar sus buques en ciertos estados. En los últimos años, el recurso a los llamados pabellones de conveniencia ha permitido a los armadores pagar impuestos reducidos y les ha brindado otras ventajas. Algunos estados de abanderamiento no han sido exigentes en cuanto a las normas de mantenimiento de los buques, y las condiciones de la tripulación han quedado muy por debajo de las requeridas por los registros nacionales reconocidos.

La cuestión del reabanderamiento de los buques pesqueros no saltó a la actualidad hasta mediados de los años ochenta, cuando aumentaron los buques de altura que trataban de eludir las reglamentaciones establecidas en los acuerdos internacionales para la ordenación de la pesca.

En 1992, la Conferencia Internacional de Pesca Responsable reunida en Cancún, México, condenó la práctica del reabanderamiento e instó a tomar medidas inmediatas. Posteriormente, en noviembre de 1992, el Consejo de la FAO en su 105º período de sesiones propuso la elaboración prioritaria de un acuerdo contra el reabanderamiento.

La FAO realizó una serie de consultas, empezando con un pequeño grupo de expertos en febrero de 1993. Pronto quedó claro que la autoridad competente en cuestiones relativas a abanderamiento en un estado de un buque pesquero rara vez era la misma que la competente en ordenación de la pesca. Se convino, pues, en que para impedir el reabanderamiento de los buques pesqueros debía transferirse la competencia sobre atribución del pabellón a los organismos ordenadores de la pesca. En consecuencia, cuando en marzo de 1993 se reunió el Comité de Pesca (COFI) en su 20º período de sesiones, estableció un grupo de trabajo abierto para seguir elaborando la idea de autorizar a los buques a pescar en alta mar y de condicionar esta autorización a condiciones determinadas por los organismos ordenadores de la pesca.

El Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar se aprobó en el 27º período de sesiones de la Conferencia de la FAO en noviembre de 1993 y entrará en vigor cuando la 25ª carta de ratificación haya sido depositada en poder del Director General de la FAO.

El Acuerdo dispone que los estados de abanderamiento tomarán las medidas necesarias para asegurar que los buques que navegan bajo su pabe-

llón no se dediquen a actividades que socavan la efectividad de las medidas internacionales de conservación y ordenación. No deben permitir que ninguno de los buques acogidos a su pabellón sea utilizado para pescar en alta mar sin autorización de las autoridades nacionales competentes. Además, los estados de abanderamiento no deben conceder a los buques que ostenten su pabellón autorizaciones para pescar en alta mar si no se consideran capaces, teniendo en cuenta los vínculos entre ellos y los buques de que se trata, de ejercer de manera efectiva sus responsabilidades en virtud del acuerdo respecto a esos buques. El Acuerdo trata también de limitar la libertad de los buques con malos antecedentes para cambiar de pabellón y obtener una nueva autorización para pescar en alta mar (a menos que pueda probarse, sin duda alguna, que ha habido un verdadero cambio de propietario).

El Acuerdo dispone que los estados de abanderamiento informarán a la FAO sobre los detalles técnicos de los buques a los que autoricen a pescar y cuidarán de mantener buenas relaciones de información entre la FAO y todas las partes. Del mismo modo, se informará a la FAO sobre las medidas que los estados de abanderamiento tomen contra los buques infractores.

En general, el Acuerdo es aplicable a todos los buques que operen en alta mar. Los buques de menos de 24 m de eslora, no obstante, están exentos de algunas disposiciones del Acuerdo, pero no de la obligación principal asumida por el estado de que los buques no socaven la efectividad de las medidas internacionales de conservación y ordenación.

PARTE II
ANÁLISIS POR REGIONES



ANÁLISIS POR REGIONES

I. Regiones de países en desarrollo

En esta sección se examinan los resultados recientes de la economía y la agricultura de las cuatro regiones en desarrollo y se ponen de relieve los principales acontecimientos en materia de políticas que han influido en sus sectores agrícolas durante 1993 y hasta mediados de 1994. A continuación, se analiza más detalladamente la experiencia de algunos países de cada región: Ghana en África; China en Asia; Brasil en América Latina y el Caribe; y Turquía en el Cercano Oriente y el Norte de África.



AFRICA SUBSAHARIANA

RESUMEN REGIONAL

Cinco factores principales influyen en los resultados globales de la economía y la agricultura en la región: *i)* el entorno económico mundial; *ii)* los acontecimientos políticos, en especial los conflictos internos en los diferentes países (disturbios civiles y enfrentamientos étnicos); *iii)* la cooperación económica internacional e intrarregional; *iv)* las políticas nacionales y *v)* las condiciones agroclimáticas y las catástrofes naturales. Otro factor que ha tenido repercusiones significativas para la economía y la agricultura de varios países de la región es la devaluación del franco CFA.

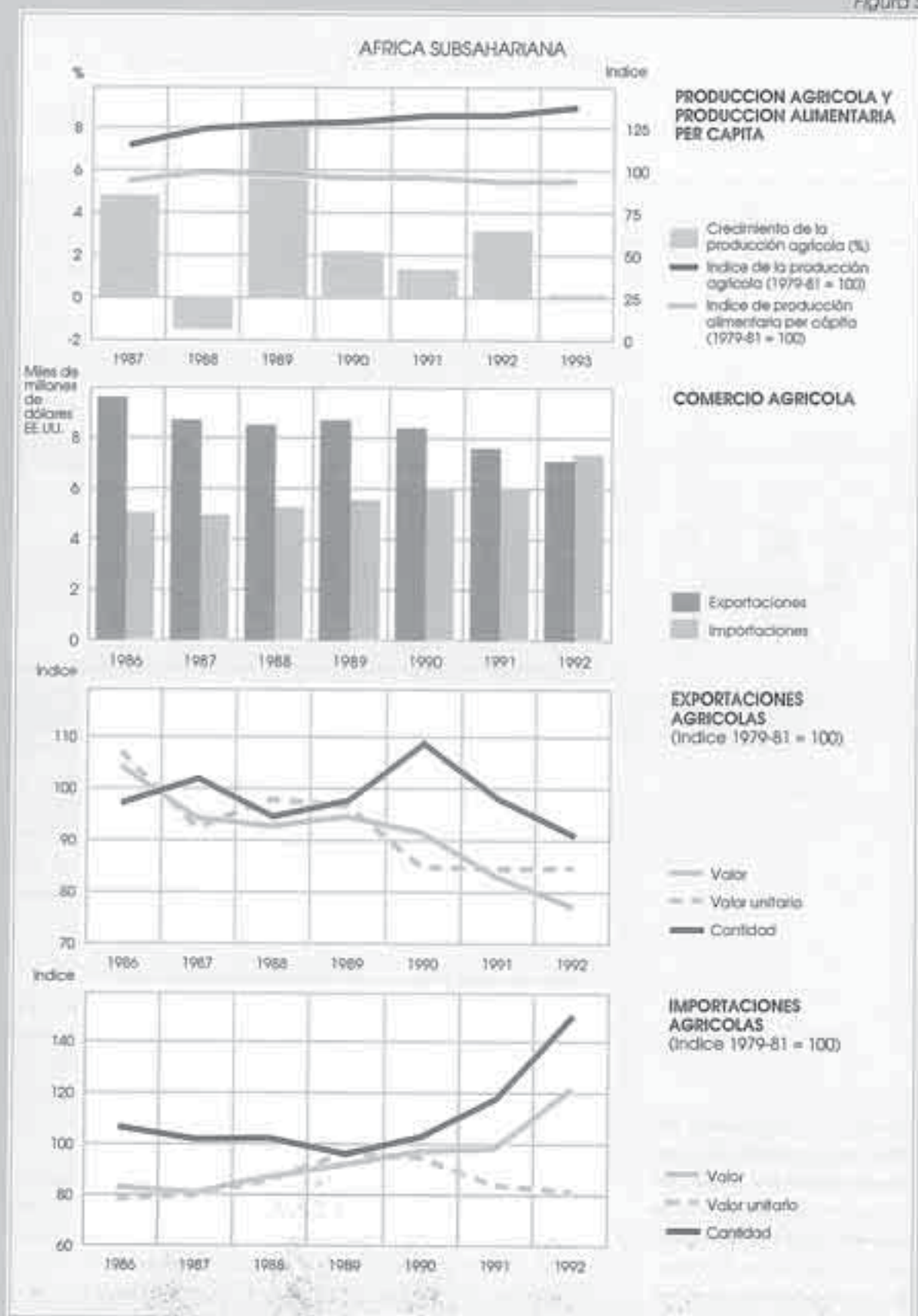
Cambios en el entorno económico internacional

Durante los últimos años, el entorno económico mundial se ha caracterizado por el lento crecimiento de los países desarrollados, lo cual, en razón de las corrientes comerciales y de capital, así como de otros mecanismos financieros, creó condiciones negativas para el crecimiento de los países en desarrollo¹.

La crisis económica de los países industrializados no afectó en la misma medida a todos los países en desarrollo. Mientras que muchas economías de las regiones de Asia, América Latina y el Caribe consiguieron un elevado nivel de desarrollo en los últimos años, el PIB per cápita disminuyó de nuevo en el África subsahariana en 1992 y 1993, continuando así una

¹ Según las estimaciones del FMI, un incremento del 1 por ciento del PIB real de los países industrializados conlleva un aumento del 3,4 por ciento en el poder adquisitivo de las exportaciones de los países en desarrollo.

Figura 5



AFRICA
SUBSAHARIANA

prolongada tendencia negativa². Una gran parte de las exportaciones de la región (al menos el 80 por ciento) se destinaron a países desarrollados (la mayoría de ellos de Europa occidental) que atravesaban en ese momento por una difícil situación económica.

Otro factor que contribuyó a empeorar los resultados económicos y que guarda relación, en parte, con lo anterior, fue el constante deterioro de la relación de intercambio en la región, que descendió el 6,3 por ciento en 1992 y el 7,6 por ciento en 1993³. Aunque la relación de intercambio descendió en casi todas las regiones de países en desarrollo (excepto en Asia oriental y meridional y el Pacífico), el deterioro más acusado se registró en el África subsahariana.

Este importantísimo deterioro de la relación de intercambio en la región se produjo en un contexto de comportamiento desigual de los precios de los productos básicos⁴. Mientras que el precio del petróleo bajó el 12,1 por ciento, el índice general de los precios de los restantes productos básicos subió el 1 por ciento, como resultado neto del incremento de los precios de los alimentos, bebidas y materias primas (el 0,2, el 5,7 y el 22,5 por ciento, respectivamente) y los descensos de los precios de los metales y los minerales (el 15 por ciento). El índice de valor unitario de los productos manufacturados bajó ligeramente (el 0,5 por ciento). Por consiguiente, el descenso global de la relación de intercambio en el África subsahariana refleja fundamentalmente el notable descenso de los precios de exportación del petróleo. Las exportaciones de petróleo, procedentes en su mayor parte del África occidental y central, representan aproximadamente el 40 por ciento de las exportaciones totales de la región (incluida Sudáfrica). La situación de Nigeria, que es el país que tiene un mayor peso específico en el índice general, influye fuertemente en los resultados globales. Otros países que se han visto afectados por el descenso de los precios del petróleo son el Camerún, Angola, el Congo y Gabón. El índice general negativo es consecuencia, también, de la relación de intercambio negativa de países exportadores de metales y minerales como Zambia, donde el cobre representa el 75 por ciento de los ingresos de exportación.

La subida del índice global de los precios de los productos básicos distintos del petróleo a finales de 1993 y comienzos de 1994 responde a la firmeza de los precios de la madera y de las bebidas (café y cacao)⁵. La subida del precio del café benefició particularmente a Uganda, Etiopía y la República Unida de Tanzania, países en los que las exportaciones de café constituyen, en promedio, el 80, el 50 y el 32 por ciento de los ingresos totales de exportación, respectivamente.

² En los países subsaharianos se han registrado descensos del PIB per cápita en diez de los 12 años transcurridos desde 1982. El elevado índice de crecimiento de la población (del orden del 3 por ciento anual durante los años ochenta) ha impedido incluso que las tasas totales de crecimiento, relativamente elevadas, de algunos años se tradujeran en una tasa de crecimiento per cápita positiva.

³ Véase Banco mundial, 1994. *Global Outlook and the Developing Countries: a World Bank Quarterly*. Trial series. (Enero y abril). Los precios reales de los productos básicos se calcularon dividiendo los precios de estos últimos en precios corrientes entre el índice de valor unitario de las manufacturas.

⁴ *Ibid.* (Abril).

⁵ Véase el Análisis mundial en esta misma publicación.

AFRICA SUBSAHARIANA



Acontecimientos políticos y cooperación intrarregional

En 1993, la región del África subsahariana contempló la conclusión de varios conflictos y disturbios civiles y el estallido de otros.

En Somalia, prosiguieron los disturbios civiles, que exigieron la intervención de las principales potencias mundiales y de las Naciones Unidas. Aunque ha mejorado ligeramente la situación de la seguridad en el país, permitiendo la reanudación parcial de las faenas agrícolas y de la actividad del mercado, la situación económica continúa siendo incierta.

En el Sudán, la persistencia de la guerra ha agravado las consecuencias de las repetidas sequías (tres en la última década). En 1993, la producción agrícola y las operaciones de comercialización y de ayuda alimentaria resultaron perturbadas.

En Angola, persistió la desorganización de producción, el transporte y comercialización de los productos agropecuarios y se registraron situaciones de hambre localizadas. En 1993 se reanudó la guerra civil, que interrumpió dos años sucesivos de buenas cosechas.

El Zaire recogió una cosecha sin precedente de cereales en 1993, pero el derrumbamiento de la autoridad del gobierno central perturbó las actividades de comercialización en las zonas urbanas que, en consecuencia, se encuentran en grave riesgo de sufrir una situación de escasez de alimentos.

En Liberia, las facciones enfrentadas quemaron plantaciones de caucho y ello hizo disminuir la producción de caucho, que pasó de 106 000 toneladas en 1989 a 10 000 toneladas en 1993.

El conflicto de Rwanda, donde según las estimaciones han muerto más de 500 000 personas, es el de mayor envergadura -y posiblemente el más catastrófico- que hay que añadir a la larga lista de enfrentamientos civiles que han lacerado al continente africano.

Como acontecimiento positivo, hay que señalar el final de la guerra civil en Mozambique, que progresa lentamente hacia una situación de normalidad. Esto repercutirá favorablemente en los países vecinos (como Malawi y Zimbabwe), que acogieron contingentes de refugiados. La producción de cereales se está recuperando de la devastadora sequía que sufrió el país en 1992.

El acuerdo del GATT y África

La conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT y la firma subsiguiente del Acuerdo de la Ronda Uruguay fue uno de los acontecimientos de relieve en 1993, con consecuencias a corto y largo plazo para todos los países en desa-

AFRICA
SUBSAHARIANA

rollo. La liberalización del comercio repercutirá en los países en desarrollo en aspectos tales como el acceso a los mercados y la relación de intercambio, con efectos directos sobre el crecimiento, derivados del aumento de la eficacia, y efectos indirectos, consecuencia del crecimiento registrado en otros países en proceso de liberalización.

Se espera que con la liberalización parcial del comercio de cereales aumenten los precios mundiales de estos últimos (suponiendo que otros factores permanezcan constantes). Ello tendrá consecuencias negativas en los países del África subsahariana en los que los productos alimenticios tienen una presencia importante en el conjunto de las importaciones o exportaciones (Burkina Faso, Guinea-Bissau, Sierra Leona y Togo) y en aquellos que son propensos a sufrir catástrofes naturales, como la sequía (por ejemplo, Botswana y Etiopía) y dependen de las importaciones de alimentos y/o de la ayuda alimentaria de urgencia.

Un aspecto del acuerdo de la Ronda Uruguay que reviste importancia para África es la reducción del valor de las numerosas preferencias comerciales de que goza África en la actualidad en la relación con los países desarrollados, a saber, el Sistema Generalizado de Preferencias, la Convención de Lomé y, cuando procede, las Preferencias de Países Menos Adelantados. Al bajar los tipos arancelarios no preferenciales, el acuerdo reduce la ventaja de los países que gozan de un trato preferencial. Casi las cuatro quintas partes de las exportaciones procedentes del África subsahariana se destinan a países desarrollados, el 60 por ciento a la Comunidad Europea (CE) y el 30 por ciento a América del Norte. El 97 por ciento de las exportaciones procedentes de África entran en la CE en régimen de franquicia arancelaria y el tipo arancelario medio que grava las exportaciones del África subsahariana destinadas a la CE oscila entre 0 y 3/10 del 1 por ciento. Dichas preferencias suponen para los países del África subsahariana un «margen preferencial» de entre 2 y 4 puntos porcentuales⁶. Se estima que la reducción del 30 por ciento de los aranceles de nación más favorecida de la CE supondrá a dichos países una disminución de los ingresos de exportación (de productos distintos del petróleo) de 70 millones de dólares anuales. Una parte de esa pérdida podría compensarse con la reducción de los obstáculos no arancelarios para los textiles, las prendas de vestir y los productos agrícolas de zona templada, pero en conjunto las consecuencias serán negativas para la región⁷. Esta situación contrasta con la de otras regiones en desarrollo, en las que se prevé que la liberalización del comercio agrícola tendrá repercusiones positivas.

⁶ Datos procedentes de la CEPA, 1994. *Economic Report on Africa, 1994*; Economic Research Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, 1994. *International Agriculture and Trade Reports: Sub-Saharan Africa*, informe inédito, Washington, D.C.

⁷ Véase A. Yeats, 1994. *What are OECD trade preferences worth to sub-Saharan Africa?* Policy Research Working Paper 1254, Washington, D.C. Banco Mundial. Tal vez se exageran los efectos negativos del GATT, ya que no se tienen en cuenta el posible incremento de los ingresos y de la productividad que comportará la liberalización.

AFRICA
SUBSAHARIANA



La cooperación regional

En 1993 se intensificó el proceso de democratización e integración de Sudáfrica en los sistemas económicos mundial, regional y subregional, tras la abolición del régimen de apartheid. Un hito histórico en este proceso fue la participación libre de todos los ciudadanos en las elecciones presidenciales de 1994.

Por las dimensiones del país y por su avanzado estadio de desarrollo económico y tecnológico, la superación del aislamiento de Sudáfrica puede tener importantes repercusiones sobre la economía de los países de la subregión. Sudáfrica no sólo ocupa el 17,6 por ciento de la superficie que abarca el conjunto de los diez países (más la propia Sudáfrica) que forman la Comunidad para el Desarrollo del Africa Meridional, sino que tiene alrededor del 30 por ciento de la población total, y su PIB es de 4,8 veces mayor que el de todos los países de la Comunidad para el Desarrollo del Africa Meridional (SADC)⁸ juntos. Sudáfrica y Botswana, con un PIB per cápita de unos 2 500 y 2 888 dólares, respectivamente, son con diferencia los países más ricos de la subregión. Además, los yacimientos de recursos minerales de Sudáfrica (diamantes, oro, carbón y metales no ferrosos) se cuentan entre los más ricos del mundo.

Estas circunstancias han dado nuevo impulso a la cooperación económica entre los países de la región y, asimismo, a la cuestión conexa del posible papel de Sudáfrica como «locomotora» para aumentar el crecimiento y el bienestar de la región.

Actualmente, Sudáfrica sólo es signataria de algunos acuerdos de cooperación económica en la zona. Pueden mencionarse, a título de ejemplo, la Unión Aduanera del Africa Meridional y la Zona Monetaria Multilateral⁹. La transformación de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo de Africa Meridional, uno de cuyos objetivos era reducir la dependencia con respecto a Sudáfrica, en la SADC, que tuvo lugar en 1992, se realizó, en parte, en previsión de la probable incorporación de Sudáfrica a la Comunidad.

Previsiblemente, los esfuerzos encaminados a liberalizar el comercio modificarán instituciones de la cooperación económica en la subregión. Actualmente, existen en la zona políticas comerciales muy diferentes y una serie de acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales más o menos eficaces, que se complementan (o se subvierten) mediante acuerdos transfronterizos no oficiales. El comercio de la región está dominado por Sudáfrica. Según el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el comercio total de mercancías de los diez países de la SADC, más Sudáfrica, totalizó 54 500 millones de dólares

⁸ Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Estos países forman el núcleo del estudio realizado por el BAfD titulado *Economic integration in southern Africa*, que se publicó en 1993. De dicho estudio se han tomado algunos de los datos y hechos que figuran en esta subsección.

⁹La Unión Aduanera del Africa Meridional es una institución centenaria entre Sudáfrica y los países vecinos más pequeños, mientras que la Zona Monetaria Multilateral es una estructura de la que forman parte cuatro de los países de la Unión Aduanera (Sudáfrica, Namibia, Lesotho y Swazilandia). Véase AfDb, *ibid.*

AFRICA
SUBSAHARIANA



en 1990. De esa suma, sólo 3 200 millones correspondieron al comercio intrarregional y 900 millones al comercio entre países de la SADC.

Uno de los factores que limitan el comercio entre países de la SADC es el hecho de que todos los países de la región tienen las mismas ventajas competitivas. Con la excepción de Sudáfrica, Zimbabwe y Mauricio (que desarrollan una importante actividad industrial), los países de la región producen los mismos productos agrícolas primarios y minerales y los exportan en su mayor parte sin elaborar.

Dada la estructura actual del comercio, así como las políticas nacionales y las instituciones regionales vigentes, la incorporación de Sudáfrica a un acuerdo comercial regional en el África meridional no tendría grandes repercusiones. Sin embargo, la liberalización de las políticas nacionales y comerciales, y sobre todo la sustitución de la autosuficiencia por una política más abierta en Sudáfrica podría implicar cambios significativos en relación con la competitividad: Sudáfrica exportaría un mayor volumen de productos manufacturados a los países de la región e importaría una mayor cantidad de productos agropecuarios. En ese caso podría constituirse un mecanismo capaz de incrementar el bienestar y de potenciar el comercio neto. Además, se prevé que Sudáfrica eliminará progresivamente las subvenciones a la producción de cereales y ello hará disminuir los excedentes de exportación, a menos que consiga también aumentar la productividad.

Otras formas de cooperación son posibles, con excepción de la integración económica plena. En el estudio que ha realizado (véase la nota 8), el BAfD ha señalado una serie de zonas del África meridional en las que puede establecerse una cooperación regional fructífera, con la participación de Sudáfrica. La positiva cooperación entre países ribereños y del interior de la subregión para hacer frente a la sequía de 1991/92 ilustró los beneficios que puede reportar la existencia de un mecanismo de coordinación de las actividades de transporte e información.

Por lo que respecta a la agricultura, existen posibilidades de coordinar la investigación sobre la lucha contra las enfermedades de las plantas y animales. Dado que Sudáfrica es el país que cuenta con el sistema de investigación agrícola más avanzado, puede convertirse en el centro de la actividad de investigación y capacitación agrícolas en la región. Podría crearse un organismo regional que coordinara la investigación realizada por los centros y universidades nacionales de investigación. Otro ámbito en el que puede establecerse una cooperación fructífera en la región es el de las inversiones en la agri-

AFRICA
SUBSAHARIANA



cultura. La reforma agraria que se está aplicando en Zimbabwe y la que necesariamente tendrá que realizarse en Sudáfrica, implica que un gran número de agricultores experimentados se verán obligados a abandonar ambos países. La puesta en marcha de un programa de intercambio de tierras o de reasentamiento a escala subregional permitiría a esos agricultores permanecer en la subregión y les induciría a invertir en la agricultura en otros países como Angola, Mozambique, Tanzania y Zambia, donde existe un volumen relativamente abundante de tierras de buena calidad. Algunos países de la SADC ya han dado los primeros pasos en esa dirección¹⁰.

Las políticas nacionales

Los objetivos de las políticas macroeconómicas de los países de la región siguieron siendo la estabilización de sus economías, la consecución del equilibrio exterior e interior, la contención de la inflación y la estabilidad de los precios y del tipo de cambio. Dichas políticas tienen importantes repercusiones en el sector agrario.

Además, se han emprendido una serie de reformas específicas del sector, encaminadas a liberalizar los mecanismos del mercado, fomentar la actividad del sector privado y reducir la participación directa del Estado en los sectores de la producción y la distribución.

Las medidas de política que se han adoptado recientemente en el sector agrario se ajustan a estos principios generales. Así, en aplicación del programa de reformas de la agricultura, el Gobierno de Kenya suprimió en febrero de 1993 todas las restricciones al comercio de trigo, reduciendo drásticamente la importancia de la Junta Nacional de Cereales y Productos Agrícolas. En adelante, la Junta sólo se ocupará de la estabilización del mercado y del mantenimiento de la reserva estratégica.

En Tanzania, ha proseguido la liberalización del comercio de cereales, con una participación del sector privado que aumentó hasta el 90 por ciento en 1993. Además, los precios son determinados por los mecanismos del mercado. Al igual que en Kenya, el papel del Estado quedó limitado al mantenimiento de una reserva estratégica. También se ha liberalizado la distribución de insumos. Las estimaciones del Equivalente en Subvenciones al Productor, que realiza el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, muestran que, de hecho, en 1992 tanto los productores agrícolas de Tanzania como los de Kenya recibieron subvenciones, lo que suponía invertir una larga tendencia de fiscalidad global del sector (mediante impuestos directos e indirectos).

¹⁰ BAfD, Vol. 3, cap. 3 (Agricultura), *op. cit.*, nota 8, pág. 94.

AFRICA
SUBSAHARIANA



En Zambia, el aumento de los costos de transporte y las señales contradictorias del sector público respecto a su participación en la comercialización del maíz determinaron que el sector privado no adquiriera y transportara todo el volumen disponible de maíz. El Gobierno tuvo, pues, que ocuparse de nuevo de la comercialización de los cereales por medio de agentes. En noviembre de 1992, el Gobierno de Zambia, llevado del deseo de mejorar los malos resultados de la agricultura, puso en marcha, en cooperación con organismos donantes, un ambicioso Programa de inversiones en el sector agrario, que determinará los objetivos, estrategias y políticas del sector y un detallado programa de inversiones para cada subsector. Se encargará también de armonizar y coordinar proyectos agrícolas financiados por donantes con el fin de utilizar más adecuadamente los recursos financieros y materiales¹¹.

En Uganda, la liberalización de precios y del comercio en el sector agrario ha redundado en una mayor participación del sector privado en la comercialización de productos agrícolas y en una menor presencia del sector público en esas actividades. La compra de café para la exportación por parte de comerciantes privados pasó de 0 en 1990/91 al 3 por ciento en 1991/92 y el 44 por ciento en 1992/93. Al mismo tiempo, los comerciantes privados exportaron fibra de algodón por primera vez (el 8 por ciento de las exportaciones totales) y realizaron el 11 por ciento de las exportaciones de té. También ha cobrado importancia el papel del sector privado en la importación de insumos agrícolas, y el Gobierno se reserva la función reguladora. Mientras tanto, la liberalización del código de inversiones y la supresión de los impuestos a la importación han suscitado un importante aumento de las solicitudes y propuestas de inversión en el país¹².

En Nigeria, se adoptaron una serie de medidas de signo diverso. Por una parte, se puso fin a la flotación libre del naira, fijando el tipo de cambio en 22 naira por dólar EE.UU., lo que suponía modificar la política de flotación de la moneda que se había aplicado en los últimos años. También se fijaron los tipos de interés. Por otra parte, se suavizaron notablemente las medidas que prohibían realizar importaciones de trigo, que habían entrado en vigor al comenzar el programa de ajuste estructural en 1986.

En Malawi, se liberalizó la producción y comercialización de semillas como parte de la política del Gobierno de estimular la participación del sector privado en dichas actividades.

Zimbabwé y Botswana han comenzado a adoptar medidas para acelerar la recuperación una vez terminada la sequía que ha afectado recientemente a estos países, y a fin de prepararse

¹¹ N. Mukutu. *The Zambian Agricultural Sector Investment Programme: an example of an ongoing programme that can be used as a pilot study*. Ponencia presentada en el seminario sobre Nuevas Formas de Ayuda por Programas, celebrado bajo el patrocinio del PNUD, Harare, Zimbabwé, 30 de enero-1^o de febrero de 1994.

¹² Véase *The effects of agricultural sector policies on agricultural growth - Uganda's experience*. Documento sobre el país presentado en el seminario sobre Nuevas Formas de Ayuda por Programas, celebrado bajo el patrocinio del PNUD, Harare, Zimbabwé, 30 de enero-1^o de febrero de 1994.

**AFRICA
SUBSAHARIANA**

para afrontar los problemas de este tipo que puedan sobrevenir en el futuro. En Zimbabwe se concede una atención prioritaria a los sectores agrario e hídrico (con la construcción de embalses y sistemas de riego), y en Botswana se están iniciando actuaciones en el medio rural, de gran intensidad de mano de obra, a fin de proporcionar empleo e ingresos a las víctimas de la reciente sequía.

AFRICA
SUBSAHARIANA**DEVALUACION DEL FRANCO CFA**

El 11 de enero de 1994, al concluir una cumbre de dos días celebrada en Dakar, Senegal, los 14 países africanos de la zona del franco anunciaron la devaluación del franco CFA, con efectos del 12 de enero de 1994. La paridad con el franco francés pasó de 50 FCFA por franco francés, que permanecía invariable desde 1948, a 100 FCFA por franco francés. Al mismo tiempo, se devaluó el franco comorano, cuyo valor pasó de 50 FC a 75 FC por franco francés. La devaluación no afecta en modo alguno al marco y a los mecanismos institucionales de la zona del franco, que permanecen inalterables.

La zona africana del franco comprende 13 países (excluidas las islas Comoras que posee su propio banco central), agrupados en dos uniones monetarias separadas, cada una de las cuales tiene su banco central. La Unión Monetaria del África Occidental (UMOA) —que es en la actualidad la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)— está formada por Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Níger, Senegal y Togo. El segundo grupo constituye la zona BEAC (Banco de los Estados del África Central, cuyos miembros son Camerún, la República Centroafricana, el Chad, el Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón).

Cada uno de esos dos grupos tiene su propia moneda, emitida por el Banco Central. Habitualmente, se conoce a ambas monedas como franco CFA¹³. El funcionamiento de la zona africana del franco se basa en la libre convertibilidad del franco CFA en francos franceses a un tipo de cambio fijo garantizado por el Banco Central de Francia. Cada uno de los dos bancos centrales, así como la Banque centrale des Comores, mantiene una llamada cuenta de operaciones en el Banco Central de Francia, en la que están obligados a depositar el 65 por ciento de sus reservas de divisas. La convertibilidad del franco CFA en francos franceses se apoya en la posibilidad de mantener descubiertos en las cuentas de operaciones. Los saldos deudores soportan un interés y, al contrario los saldos acreedores lo devengan. Además, la normativa estipula que los bancos centrales deben aplicar políticas monetarias restrictivas cuando los saldos de las cuentas de operaciones se sitúan por debajo de un nivel determinado. Existe también un límite a los créditos que los bancos centrales pueden conceder a los gobiernos.

Los mecanismos de la zona del franco han constituido un marco estable para las políticas macroeconómicas de los países miembros africanos. Han garantizado bajos índices de inflación, comparables a los de los países industrializados y muy inferiores, en promedio, a los de los países africanos que no

¹³ El franco CFA tiene un significado diferente en las dos zonas: en la UMOA (UEMOA), el nombre oficial de la moneda es *franc de la Communauté financière africaine*, mientras que en la zona BEAC se conoce como *franc de la coopération financière en Afrique centrale*.

AFRICA
SUBSAHARIANA



pertenecen a la CFA. Además, hasta mediados de los años ochenta, los países de la CFA experimentaron un crecimiento económico sostenido, con un incremento anual del PIB que, según los cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), fue del 4,6 por ciento para el período 1975-85. Sin embargo, el crecimiento económico se estancó en dichos países durante los años siguientes. En efecto, el FMI estima que en el período 1986-93, el crecimiento medio anual del PIB en los países de la CFA fue tan sólo del 0,1 por ciento, frente al 2,5 por ciento para el conjunto de los restantes países africanos.

Los problemas a los que se enfrenta la región desde mediados de los años ochenta tienen su origen en dos graves acontecimientos externos. A partir de 1985, los países miembros de la CFA experimentaron un grave deterioro en la relación de intercambio, a consecuencia del importante descenso de los precios del mercado mundial de los principales productos básicos de exportación, como el cacao, el café, el algodón y el petróleo. En la segunda mitad del decenio de 1980, la relación de intercambio de los países de la CFA cayó casi un 50 por ciento, según estimaciones del FMI. Este problema se vio exacerbado por la apreciación concomitante del tipo de cambio efectivo real del franco CFA, ante la importante depreciación del dólar y la devaluación de su tipo de cambio efectivo real que realizaron los países competidores en desarrollo de Asia, América Latina y África, para hacer frente al deterioro de su relación de intercambio. A consecuencia de todo ello, los países de la zona del franco sufrieron una notable pérdida de competitividad exterior.

Desde mediados de los años ochenta, los países de la CFA están realizando un proceso de ajuste interno, aplicando políticas macroeconómicas y estructurales, pero sin llevar a cabo una devaluación nominal. En general, estos esfuerzos no han dado buenos resultados, aunque las experiencias no son idénticas en todos los países. Este período se ha caracterizado por un prolongado estancamiento del crecimiento económico, con la consiguiente caída del PIB per cápita. Ha habido también problemas de déficit público, al disminuir los ingresos fiscales, que tradicionalmente dependen en gran medida del sector de la exportación. La prolongada situación de estancamiento ha tenido gravísimas repercusiones sociales.

Las instituciones de Bretton Woods (así como muchos otros analistas) consideraban que el franco CFA estaba muy sobreevaluado y que su devaluación era una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los procesos de ajuste pudieran tener perspectivas de éxito. De todas formas, para que la devaluación pueda dar resultados significativos y duraderos deberá ir acompañada de una serie de medidas internas. En particular, es

AFRICA SUBSAHARIANA



esencial adoptar políticas monetarias, fiscales y salariales restrictivas para controlar las presiones inflacionistas que desencadena la devaluación.

En los países de la UMOA, la devaluación fue acompañada de la firma de un tratado que transformó la unión monetaria en la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO). El tratado, que se firmó el 10 de enero de 1994, constituye un nuevo marco institucional para fomentar la integración y la coordinación de las políticas económicas y sectoriales a escala regional. En la zona del BEAC está en fase de estudio un proyecto similar desde 1991.

Como ocurre siempre que se produce una devaluación, la del franco CFA incrementará los precios relativos de los productos comercializables frente a los que no lo son. Así, aumentarán los precios de las importaciones en francos CFA, al igual que los precios de las exportaciones, mientras que en principio no se verán afectados los precios de los productos no comercializables en francos CFA. Como corolario, se registrará un aumento de la producción interna de bienes comercializables, al mejorar la estructura relativa de precios, y una reducción de la demanda interna de dichos productos. Por consiguiente, los efectos serán positivos para la balanza comercial, tanto por lo que respecta a las exportaciones como a las importaciones.

Para que la devaluación permita conseguir los cambios a los que se acaba de hacer referencia, deberá ir acompañada de otras medidas. En primer lugar, es fundamental adoptar políticas macroeconómicas restrictivas para impedir que la subida inicial del precio de los productos importados desencadene una espiral inflacionista. Además, las medidas estructurales pueden favorecer la respuesta prevista de la oferta y facilitar el proceso de redistribución de los factores. Entre las medidas que habría que adoptar cabe señalar la liberalización de los mercados de mano de obra, de capitales y de productos y la eliminación de las limitaciones a la competencia en dichos mercados. Estas iniciativas se complementarían con una reforma de la política comercial tendente a liberalizar el régimen de exportación e importación. Habría que realizar también reformas de la legislación y del sistema impositivo, así como otro tipo de reformas, con el fin de estimular la inversión privada a medio plazo y la inversión pública para suministrar las infraestructuras y servicios necesarios.

Repercusiones en el sector agrícola

En general, en los países que dependen de las exportaciones de productos agrícolas, el aumento de los precios al productor debería redundar en un incremento de las exportaciones y, en con-

AFRICA
SUBSAHARIANA



secuencia, de los ingresos de exportación. Si se repercutiera plenamente en los productores el efecto de la devaluación del franco CFA, los precios se duplicarían. Sin embargo, una cuestión importante es en qué medida la ausencia de una competencia efectiva en los servicios de comercialización y transporte puede hacer que las subidas de precios sean absorbidas por los intermediarios privados o por los organismos paraestatales y que no repercutan en los productores primarios. Asimismo, cuanto menos dependa la producción agrícola de los insumos que son objeto de comercio internacional, mayores serán los incentivos para aumentar la producción.

La expansión de las exportaciones de la zona africana del franco no debería tener efectos importantes sobre los precios del mercado mundial de una serie de productos en los que los países de la CFA tienen tan sólo una pequeña cuota del mercado, pero la situación es diferente para los productos en los que dichos países tienen una parte importante del mercado mundial. Este es el caso del cacao, del que Côte d'Ivoire es el principal productor mundial, con casi un tercio de la producción total, y que es uno de los principales productos de exportación de Benin, Camerún y Togo.

En cuanto a los cultivos alimentarios, la devaluación podría estimular la sustitución de las importaciones, al aumentar la producción nacional. En el Africa occidental, ello podría ocurrir especialmente en el caso del arroz. En la actualidad, la producción arrocerá de los siete países de la UEMAO cubre casi la mitad del consumo interno. Las importaciones rondan el millón de toneladas anuales, lo que supone una factura anual de unos 250 millones de dólares. No obstante, la situación del sector arrocerá es muy diversa en los distintos países de la zona, tanto por lo que respecta a los sistemas de producción como a su dependencia de la importación de insumos, y, por tanto, las posibilidades de aumentar la producción no son iguales en todos los países. En general, las perspectivas son favorables para la producción de arroz de secano, que depende en menor grado de los insumos importados y cuya superficie de cultivo puede ampliarse con relativa facilidad, mientras que las posibilidades de expansión del arroz de regadío son limitadas a corto plazo. El aumento del costo de los alimentos importados podría modificar también los hábitos de consumo, por ejemplo, la sustitución del arroz por el mijo y el sorgo. En los países ribereños del Africa occidental y del Africa central podría aumentar el consumo de raíces y tubérculos.

La devaluación estimulará también la capacidad de producción de los sectores forestal y pesquero. La madera es un importante producto de exportación en varios países de la CFA

AFRICA
SUBSAHARIANA



(Camerún, la República Centroafricana, el Congo, Côte d'Ivoire y Gabón), y la devaluación será un incentivo para aumentar la producción comercial de madera. En cuanto a la pesca, es particularmente importante en el Senegal, donde el pescado fresco, congelado y elaborado representa una parte sustancial de los ingresos de exportación.

La devaluación tendrá importantes efectos distributivos y sociales y afectará de forma distinta a los diferentes sectores económicos, grupos sociales y zonas geográficas. Aquellos sectores del sistema económico y productivo que no utilizan (o lo hacen sólo en muy escasa medida) insumos y servicios que son objeto de comercio internacional, resultarán relativamente favorecidos desde el punto de vista de los costos de producción. La devaluación puede afectar, también, de manera distinta a las rentas urbanas y rurales. En general, en los países con una gran dependencia de las exportaciones agrícolas, el incremento de la rentabilidad de los cultivos comerciales repercutirá de forma positiva en las rentas agrarias reales. En cambio, el incremento de precios de los productos importados (especialmente de los productos alimenticios), que se consumen básicamente en las ciudades, influirá negativamente en los ingresos reales de la población urbana. Por consiguiente, las consecuencias sociales podrían ser muy negativas, a corto plazo, para el segmento más pobre de los núcleos urbanos. La devaluación debería ir, pues, acompañada de la creación de mecanismos de protección social y de la mejora de los servicios sociales básicos.

Por último, la devaluación del franco CFA podría tener efectos sobre el medio ambiente. En efecto, el aumento de la rentabilidad derivado de la devaluación podría impulsar la intensificación de la producción agrícola y ganadera, que posiblemente tendría un impacto ambiental negativo. Sin embargo, la subida del precio de los insumos importados podría frenar la intensificación del sistema de cultivo. Asimismo, la mayor rentabilidad de la producción agrícola supondría un incentivo adicional para dedicar tierras forestales a la agricultura. El aumento de los incentivos para producir madera comercial sometería a los bosques a una mayor presión y los recursos pesqueros sufrirían un proceso similar; la devaluación hará aún más necesario una política adecuada de gestión de los recursos en ambos sectores.

En suma, la devaluación del franco CFA no es una solución, por sí sola, a los graves problemas económicos que sufre la zona africana del franco, pero representa una oportunidad que, si se acompaña de políticas macroeconómicas, estructurales y sociales adecuadas y de un nivel suficiente de asistencia por parte de la comunidad internacional, podría ayudar a los países de la CFA a retornar a la senda del crecimiento económico.

AFRICA
SUBSAHARIANA



GHANA

Ghana es, desde hace algún tiempo, centro de atención de la comunidad de donantes y de asistencia al desarrollo, pues es el país del África subsahariana que ha acometido con mayor firmeza los programas de estabilización y ajuste estructural. En el presente informe se analiza la evolución de la economía desde la declaración de la independencia y se examinan los factores que causaron la crisis económica, las medidas de reforma y su resultado y, asimismo, las perspectivas económicas de cara al futuro. Se resalta la importancia de las políticas macroeconómicas para conseguir el entorno adecuado para el crecimiento de la agricultura. Además, se hace patente que, aunque las políticas macroeconómicas y de tipos de cambio fueron factores determinantes en el declive del sector agrícola, su modificación puede no ser suficiente para revitalizar el crecimiento de la agricultura.

Características generales y marco económico

Ghana tiene una superficie de 238 537 km² y una población de unos 16 millones de habitantes, según cálculos realizados por las Naciones Unidas a mediados de 1991. Se ha estimado que entre 1961 y 1992 el crecimiento demográfico fue del 2,6 por ciento.

La aportación de la agricultura al PIB, del 42,4 por ciento, está disminuyendo al haberse producido en los últimos años un crecimiento más rápido de otros sectores productivos¹⁴. Unos 13,6 millones de ha (el 57 por ciento de la superficie total del país) se consideran aptos para el cultivo, pero de hecho sólo se cultiva un tercio de esa superficie. Existen importantes diferencias regionales respecto a la calidad del suelo y el régimen de precipitaciones.

En 1991, la agricultura empleaba al 49,1 por ciento de la población activa. La población activa empleada en el sector agrícola está disminuyendo en porcentaje, aunque está aumentando en cifras absolutas (2,8 millones en 1991, frente a 2,3 millones en 1980).

Aunque el cacao es el cultivo principal, su contribución al PIB agrícola se ha reducido a la mitad en los diez últimos años (ha pasado de 30 al 15 por ciento), mientras que ha aumentado la de otros cultivos alimentarios. El índice de la FAO de producción de alimentos en Ghana indica que se ha producido un incremento desde 100 en 1979-81, a 125 en 1988 y 160 en 1992. Ghana ha alcanzado una situación de autosuficiencia, o casi, en productos tales como raíces y tubérculos, plátanos, frutas frescas, hortalizas y huevos. Los principales productos de importación son el trigo (que no se produce en el país), el arroz, el

¹⁴ Servicio de Estadística de Ghana, 1993. *Quarterly Digest of Statistics* (marzo), datos correspondientes a 1992.

AFRICA SUBSAHARIANA



maíz, los productos lácteos, el pescado, los aceites comestibles y el azúcar.

La agricultura representa aproximadamente el 35 por ciento de las exportaciones totales; el cacao en grano y la mantequilla de cacao constituyen en torno al 70 por ciento del total de exportaciones de productos agrícolas. Desde 1992, el oro es el producto que reporta mayores ingresos de divisas (el 40 por ciento), superando incluso a la agricultura. Los productos forestales suponen alrededor del 12 por ciento de las mercancías exportadas. Una serie de productos agrícolas básicos (aproximadamente 50) son considerados como exportaciones no tradicionales (nuez de cola, piña, semilla de algodón, caucho natural, ñame, almendra de palma, etc.). Su contribución a las exportaciones totales fue, en promedio, el 3 por ciento entre 1988 y 1992. La aportación de la agricultura a los ingresos del Estado ha descendido del 26 por ciento de 1987 al 11 por ciento actual.

En la agricultura ghanesa, en su mayor parte de secano, predominan los pequeños propietarios que utilizan métodos tradicionales de producción, basados en la azada y el machete y se está intensificando la utilización de bueyes, aunque todavía es rara. Sólo el 0,2 por ciento de la superficie labrantía total se cultiva en condiciones de regadío. Existen, además, algunas explotaciones y plantaciones de grandes dimensiones que producen caucho, coco y palma de aceite y algunas explotaciones de arroz, maíz y ananás.

Las causas de la crisis económica. En 1957, cuando obtuvo la independencia, Ghana era uno de los países más ricos de África. Contaba con un sólido sector de productos manufacturados y realizaba una intensa actividad exportadora de minerales (especialmente oro). Además, era el principal exportador mundial de cacao, que aportaba aproximadamente el 60 por ciento de los ingresos de exportación del país. Pero una combinación de acontecimientos externos negativos y de políticas económicas mal orientadas o mal ejecutadas modificaron por completo la situación y las perspectivas económicas del país. Las políticas macroeconómicas tuvieron una importancia determinante en la crisis económica subsiguiente y sus repercusiones en la agricultura fueron considerables. Como consecuencia de todo ello, al comenzar los años ochenta el país estaba al borde del hundimiento económico, y fue necesario adoptar drásticas medidas de reforma para enderezar la economía.

Las políticas macroeconómicas hasta 1983

Una vez obtenida la independencia, Ghana adoptó un modelo de desarrollo que perseguía la sustitución de las importaciones

AFRICA
SUBSAHARIANA



y una rápida industrialización, apoyada en el establecimiento de una serie de barreras arancelarias y no arancelarias muy proteccionistas, destinadas a proteger a las industrias incipientes. El sector público adquirió un papel preponderante en el desarrollo del país, con una participación directa en los procesos de producción y distribución. Las políticas macroeconómicas dieron prioridad al aumento de las exacciones fiscales a fin de poder financiar las inversiones públicas y sufragar los gastos corrientes derivados de la existencia de una burocracia cada vez más numerosa.

El nivel de ingresos fiscales dependía fuertemente de los ingresos derivados del cacao. El incremento imprevisto de las recaudaciones, debido al aumento de los precios del cacao entre 1953 y 1957, disparó los gastos del Estado, que no dejaron de aumentar durante la mayor parte del período transcurrido hasta 1983. Una gran parte de los gastos corrientes se destinaban a financiar un sector público cada vez más inflado, en el que existía un gran número de trabajadores improductivos e inexistentes. La mayor parte de las empresas públicas, eje central de las políticas de sustitución de las importaciones, registraban grandes pérdidas, que se financiaban con cargo a los presupuestos del Estado.

El descenso de los precios internacionales del cacao a partir de 1957 y la elevada fiscalidad que soportaba este producto (véase el apartado dedicado al sector del cacao, pág. 107) redundó en una reducción de la rentabilidad del cacao y, por ende, de la producción. A su vez, esto hizo que disminuyeran los ingresos fiscales, lo cual no se compensó con una reducción de los gastos del Estado. De esta forma, el superávit presupuestario del 3 por ciento del PIB en 1955-57, dejó paso a un déficit del 4 por ciento del PIB durante el período 1958-71, del 10,1 por ciento en 1971-75 y del 7,5 por ciento en 1976-82¹⁵. Durante el mismo período, el índice de ahorro interno se redujo casi a la mitad. La financiación del déficit era posible gracias a la aplicación de una política monetaria sumamente acomodaticia, que permitía que el Banco de Ghana concediera cuantiosos créditos al Gobierno. Algunos años (por ejemplo en 1979 y 1982), el origen principal del incremento de la masa monetaria eran los préstamos directos del Banco de Ghana a las empresas públicas¹⁶. El dinero en circulación creció en promedio el 40 por ciento entre 1971 y 1982, provocando una elevada tasa de inflación, que en la década anterior a 1982 fue superior al 50 por ciento y que alcanzó la cota máxima en 1983, con un 123 por ciento¹⁷.

El aumento de las importaciones totales —tanto por parte de importadores del sector privado como del sector público—, ne-

¹⁵ S. Chand y R. van Til, 1988. Ghana: towards successful stabilization and recovery, *Finance and Development*, 25(1).

¹⁶ C. Leechor, 1994. Ghana: frontrunner in adjustment. En I. Husain y R. Faruquee, eds. *Adjustment in Africa: lessons from case studies*. Washington, D.C., Banco Mundial.

¹⁷ Chand y van Til, 1988, *ibid.* La tasa de inflación no refleja los precios oficiales controlados a los que estaba sometido el conjunto de la economía, sino los precios del mercado no oficial.

AFRICA
SUBSAHARIANA

¹⁸ Se considera que el período comprendido entre 1961 y 1966 fue crítico para el futuro de la política comercial y de tipos de cambio en Ghana. La negativa a recurrir a la devaluación de la moneda como medida positiva durante este período fue una rémora para la política económica del país durante los dos decenios siguientes. Para supervisar el sistema de control de las importaciones y administrar las divisas se creó una amplia burocracia que no tardó en comprender el valor de las licencias que controlaba y en conseguir algunos beneficios en cuanto se puso en marcha el sistema. Véase S.D. Younger, 1993. *Exchange rate management in Ghana*. Cornell Food and Nutrition Policy Program. Working Paper 38.

¹⁹ J.D. Stryker, 1991. Ghana. En A. Krueger, M. Schiff y A. Valdés, eds. *The political economy of agricultural price policy, Vol. 3 África*. Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press (para el Banco Mundial).

cesario para llevar a puerto el programa de inversiones de alta intensidad de capital no podía ser costeadó con los ingresos en divisas. Las presiones sobre la balanza por cuenta corriente se remontan a comienzos del decenio de 1960.

Las políticas de tipos de cambio de los gobiernos que se sucedieron hasta 1983 compendían los desmanes cometidos en Ghana por lo que respecta a la política macroeconómica. Un rasgo esencial de la política económica era la «sacralización» de la invariabilidad del tipo de cambio nominal¹⁸. Este principio se exageró hasta el punto de que el intento de devaluar la moneda provocó la caída de varios gobiernos. En el contexto de una inflación cada vez mayor, esta política cambiaria dio lugar a una moneda sobrevalorada y a una diferencia entre el mercado no oficial y el tipo de cambio oficial, que osciló en promedio entre el 17 por ciento en 1958-66, el 68 por ciento en 1967-72 y el 925 por ciento en los años 1973-83¹⁹.

Las políticas del sector agrícola

El sector del cacao. La importancia del cacao para la economía ghanesa y para el equilibrio macroeconómico (como fuente de ingresos de divisas y de ingresos fiscales) convierte al sector del cacao en un elemento determinante de la situación global de la economía. Las políticas macroeconómicas que se han analizado más arriba constituyeron un freno para la actividad de los productores de cacao. La existencia de un tipo de cambio sobrevalorado perjudicó la relación de intercambio de todos los bienes comercializables, aunque fueron los productos agrícolas los más afectados ya que los bienes industriales estaban protegidos mediante obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio. Muchas veces, las medidas concretas relativas al sector del cacao redoblaban los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y de tipos de cambio.

En Ghana, las compras de cacao eran controladas por la Junta de Comercialización del Cacao (JCC), creada en 1947 para hacer frente a la inestabilidad de los precios. El sistema funcionaba estableciendo con antelación unos precios fijos al productor y mediante la centralización de la comercialización. La JCC gravaba las exportaciones de cacao en grano y las entregas de cacao en grano a las fábricas locales de elaboración y entregaba al Gobierno las cantidades recibidas en concepto de dichos impuestos. Por su parte, el Gobierno aprobaba asignaciones para cubrir los gastos de funcionamiento de la JCC.

En 1965, se estipuló que la JCC debía transferir al Gobierno central todos los ingresos de explotación, lo que suponía eliminar la distinción entre excedentes de la JCC y pagos al Estado. Los ingresos que obtenía el Estado del sector del cacao era lo

AFRICA
SUBSAHARIANA

que quedaba del equivalente en cedi del precio f.o.b. (al tipo de cambio oficial) una vez cubiertos los pagos a los agricultores y los costos de comercialización.

Poco a poco, el sector del cacao se convirtió en una fuente importante y conveniente de ingresos fiscales generales y, así, en el período 1960-1980 aportó entre un cuarto y un tercio de los ingresos totales del Estado. Con el tiempo, aumentó la magnitud de la JCC y también aumentaron los costos de comercialización del cacao. En 1982, la JCC daba empleo a unos 105 000 trabajadores. Debido a la importante cuantía de los costos fijos y del aumento de la inflación, se incrementó cada vez más la parte de las ventas totales destinada a cubrir los costos de comercialización. Así, en 1981/82, cuando el tipo de cambio no oficial era aproximadamente 15 veces superior al tipo oficial, los costos de la JCC (sin contar los pagos a los agricultores) superaban el valor de las ventas f.o.b. al tipo de cambio oficial.

Como el precio del productor se fijaba con antelación, podía resultar menor o mayor que el que habría obtenido si el pago se hubiera realizado en el momento de realizar la venta (suponiendo que el costo de comercialización fuera el mismo). En el segundo caso, los ingresos que obtenía el Estado eran negativos. Pero incluso entonces, el precio real absoluto que se pagaba al agricultor era demasiado bajo en relación con su nivel al precio de cambio de equilibrio. El precio real del cacao al productor disminuyó de 355 c por tonelada en 1962-72 a 165 c en 1973-83. Además de esa fiscalidad basada en los precios, el sistema de comercialización del cacao adolecía de otras deficiencias que causaban prolongados retrasos en los pagos a los agricultores.

Políticas relativas a los cultivos alimentarios. La importación de productos alimenticios que se consideraban esenciales (maíz, arroz, trigo, azúcar y aceites vegetales) era competencia de la Corporación Nacional de Comercio de Ghana (un monopolio estatal) y su distribución se realizaba ya fuera a través de los puntos de venta de la propia Corporación o a través de mayoristas autorizados. El precio al por menor se calculaba sumando al precio c.i.f. (calculado al tipo de cambio oficial) un arancel, los costos de comercialización y los costos del capital circulante. Los precios al por menor estaban controlados, siendo los controles más eficaces en los puntos de venta de la corporación que en los de los mayoristas.

Como los precios de los alimentos en el mercado libre eran, generalmente, más elevados que los precios controlados, especialmente cuando comenzó a aumentar la inflación, el terreno

AFRICA
SUBSAHARIANA

estaba abonado para la corrupción y para realizar negocios lucrativos. Una parte de los alimentos importados desembocaban en el mercado libre y la posesión de una licencia pasó ser una actividad lucrativa. En los últimos años de la década de 1970, los precios del mercado libre superaban hasta cinco veces el precio oficial. Muchos ghaneses dedicaban una gran parte de su tiempo a conseguir los escasos productos existentes a precios bajos para beneficiarse de la diferencia entre el precio oficial y el del mercado libre (actividad que se conocía como sistema *kalabule*). No existían políticas que afectaran directamente a otros alimentos no comercializables. Los efectos indirectos de las políticas macroeconómicas relativas a los cultivos alimentarios no comercializables se dejaban sentir en los elevados costos de transporte y en el deterioro de la infraestructura de transporte. Aunque existe una gran incertidumbre respecto a la tendencia de los precios de los alimentos en Ghana, es poco probable que los precios reales experimentaran un descenso importante a causa de la intervención directa de los precios²⁰.

Políticas relativas a los insumos y a los servicios agrícolas. El eje de la política oficial sobre los insumos fue la subvención de los insumos modernos y del crédito. Las subvenciones directas a los insumos modernos importados, tales como fertilizantes, pulverizadores y productos químicos, se sumaron a la subvención indirecta que suponía la sobrevaloración de la moneda. Las consecuencias de las subvenciones no fueron las mismas para todos los componentes del sector agrícola, porque no todos los agricultores podían conseguir insumos subvencionados. Las inversiones públicas en el sector agrario se destinaban especialmente al sector mecanizado, mientras que se prestaba escasa atención a la investigación y a los servicios de extensión para los pequeños agricultores.

Repercusiones de las políticas anteriores a 1983 sobre la agricultura

La decadencia económica de Ghana se aceleró en los últimos años del decenio de 1970 y en los comienzos de los años ochenta²¹. Hasta entonces, los diferentes controles del Gobierno sobre los precios y las importaciones habían conseguido enmascarar hasta cierto punto la situación real de la economía y ejercer un cierto dominio sobre la situación macroeconómica, en proceso de deterioro. Pero la drástica alteración registrada en los precios mundiales del cacao, tras el acusado incremento de los años 1977 y 1978, sumada al consiguiente descenso de la producción, redundaron en la reducción de los ingresos fiscales del Estado, la agravación del déficit presupuestario y de la infla-

²⁰Véase un análisis de esta cuestión en H. Tabatabai, 1988. *Agricultural decline and access to food in Ghana*. *International Labour Review*, 127(6): 703-734.

²¹ Algunos autores consideran que 1975 fue el primer año en que se manifestó una grave decadencia económica. Véase por ejemplo: N. Chazan, 1983. *An anatomy of Ghanaian politics: managing political recession, 1969-1982*. Boulder, Colo., Westview Press; y J.D. Stryker, 1990. *Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Ghana*. *World Bank Comparative Studies*. Washington, DC., Banco Mundial.

AFRICA
SUBSAHARIANA

ción y la disminución de los ingresos en divisas y de la capacidad importadora. Ante la baja de los precios reales al productor, aumentaron cada vez más las salidas de cacao de contrabando fuera del país y se generalizaron las actividades no productivas dirigidas a obtener un lucro fácil. En 1978, el déficit ascendió al 127 por ciento de los ingresos totales del Estado y la inflación llegó al 116 por ciento anual en 1977 y al 123 por ciento en 1983. Las infraestructuras de Ghana se hallaban en una situación deplorable, la capacidad de transporte se había visto reducida por la ausencia de piezas de repuesto y de lubricantes, y el sistema de prestaciones sociales estaba en un estado de colapso total.

Entre 1970 y 1980, el crecimiento medio anual del PIB fue del 0,2 por ciento, pero en el período 1979-1982 cayó el 6,1 por ciento (en los dos períodos mencionados el crecimiento del PIB per cápita fue de -3,1 y -9,4 por ciento, respectivamente). En el decenio de 1970, disminuyeron tanto los volúmenes de exportación como el PIB agrícola (el 8,4 y el 1,2 por ciento anual, respectivamente). La estrategia de desarrollo basada en la sustitución de las importaciones y en la industrialización resultó contraproducente. En efecto, al disminuir los ingresos procedentes de las exportaciones, Ghana no podía importar insumos intermedios y materias primas esenciales para otros sectores. El declive de la industria fue tan intenso como el de la agricultura (en algunas industrias, la capacidad utilizada descendió al 10-15 por ciento). Por otra parte, la falta de inversiones en la industria del oro afectó negativamente a esa otra fuente de ingresos de divisas en el país.

En 1982, Ghana había perdido ya en gran medida su ventaja comparativa en la producción de cacao. Al principio de los años setenta era uno de los principales exportadores de cacao y abastecía a más del 30 por ciento del mercado, pero en 1981/82 ese porcentaje se había reducido a la mitad. El Gobierno no podía continuar subiendo los salarios de una burocracia estatal excesivamente numerosa. Ello, unido a la elevada inflación, provocó un agudo descenso de los salarios reales. En 1983, el salario mínimo real había caído hasta un 13 por ciento del de 1975. El importante descenso de los salarios de los funcionarios causó un grave descontento y un éxodo masivo de personal cualificado²².

Los gobiernos que se sucedieron durante el período 1978-82 intentaron salvar la economía estructurada del hundimiento total. En 1978 se adoptaron una serie de medidas como la devaluación del cedi a 2,75 € por dólar EE.UU., la reforma monetaria, la aprobación de un presupuesto austero y el incremento del precio del cacao. Se lanzó también una intensa campaña de

²² Banco Mundial, 1983. *Ghana: Policies and programmes for adjustment*. Informe N° 4702-G/H. Washington, DC; y Chand y van Til, *op. cit.*, nota 15, pág. 106.

AFRICA
SUBSAHARIANA



lucha contra la corrupción y se intensificó el control sobre los precios. Pero, probablemente, esas medidas económicas no eran suficientes y llegaban demasiado tarde.

En 1982 y 1983 se registraron una serie de acontecimientos que deterioraron aún más la economía ghanesa. Nigeria interrumpió el suministro de petróleo debido a la insolvencia de Ghana, y la escasez de precipitaciones en 1982 y 1983 provocó un importante descenso de la producción de maíz, que hizo subir los precios y causó problemas de suministro de alimentos. La sequía causó también un importante déficit de energía hidroeléctrica, de la que Ghana tiene una gran dependencia. La situación se agravó aún más con la llegada de un millón de trabajadores ghaneses que se vieron obligados a regresar desde Nigeria.

La decadencia económica: la importancia esencial de la agricultura

Aunque no existe una razón que pueda explicar por sí sola la rápida decadencia económica de Ghana, puede afirmarse que en la raíz del problema se hallaban los graves desequilibrios causados por la insistencia en mantener un tipo de cambio fijo y, asimismo, el hecho de que no se adoptaran las medidas macroeconómicas necesarias para sostenerlo.

El sector de la agricultura en general, y el del cacao en particular, fueron elementos fundamentales de la crisis económica. Aunque el crecimiento del sector del cacao era esencial en relación con los ingresos de divisas y la recaudación de ingresos fiscales, la política macroeconómica perjudicaba a dicho sector, tanto directa como indirectamente: por los impuestos directos que pagaba el sector del cacao, lo cual significaba que una parte importante del precio del cacao se utilizaba para cubrir los gastos de una burocracia paraestatal ineficaz y extraordinariamente costosa; por la fiscalidad indirecta que gravaba el precio real en el mercado interior como consecuencia de la sobrevaloración de la moneda, el elevado índice de inflación y la protección de los sectores no agrícolas.

En un estudio que ha tenido una amplia difusión²³, se calculaban y comparaban la contribución directa e indirecta del cacao en los períodos 1975-79 y 1980-84. Los resultados del estudio indican que en el período 1975-79 se registró una subvención directa (imposición negativa) del 26 por ciento a los productores de cacao debido al bajo precio mundial del producto y al sistema de pago al que se ha aludido anteriormente. Durante ese mismo período, la fiscalidad indirecta del cacao ascendió al 66 por ciento. El resultado neto fue una imposición total (o protección negativa) del cacao del 40 por ciento. La situación em-

²³ A. Krueger, M. Schiff y A. Valdés. 1988. Agricultural incentives in developing countries: measuring the effects of sectoral and economy-wide policies. *The World Bank Economic Review*, 2(3): 255-271.

AFRICA
SUBSAHARIANA

peoró en los años 1980-84, en los que aunque la subvención directa aumentó al 34 por ciento, la imposición indirecta se elevó al 89 por ciento, siendo la imposición neta del 55 por ciento²⁴. Muy distinta era la situación de los productos alimenticios importados: los datos relativos al arroz muestran que mientras que en los años 1975-79 fue objeto de una protección indirecta negativa del 66 por ciento, que aumentó al 89 por ciento en 1980-84, gozó en los dos periodos citados de una protección directa del 79 y el 118 por ciento, respectivamente. El resultado fue una protección global positiva en ambos periodos del 13 y el 29 por ciento, respectivamente, lo cual se ajusta a la política oficial relativa a los productos alimenticios comercializables.

La excesiva fiscalidad que pesaba sobre el cacao agravó los efectos de la baja del precio mundial de dicho producto e hizo descender la producción el 6,1 por ciento medio anual en el periodo 1970-83. Si se comparan estos datos con los correspondientes a Côte d'Ivoire se aprecia que la reducción de la producción de cacao no se debió únicamente a la alteración del precio en el mercado mundial. Mientras que la participación de Ghana en el mercado mundial del cacao pasó del 26,3 por ciento en 1970 al 14,5 por ciento en 1983, Côte d'Ivoire incrementó su cuota de mercado del 11,6 por ciento en 1970 al 25,8 por ciento en 1983.

El efecto desincentivador de las políticas relativas a la producción de cacao determinó que la economía de Ghana entrara en un círculo vicioso. El descenso de la producción y de las exportaciones entrañaba una reducción de las rentas fiscales y de los ingresos de divisas, y para solucionar ese problema se implantaban controles más rigurosos y se aumentaba la financiación del déficit, que incrementaba la inflación y suponía un freno para la producción. El recurso de reforzar los controles para superar la crisis convirtió a Ghana en una de las economías más distorsionadas del mundo durante la década 1970-1980²⁵.

Las políticas a partir de 1983

Reformas macroeconómicas. Cuando en diciembre de 1981 ocupó el poder el Consejo Provisional de Defensa Nacional, Ghana estaba al borde del colapso económico después de que se hubiera intentado combatir la crisis intensificando el control sobre las divisas y la vigilancia en las fronteras y lanzando una campaña anticorrupción. Ante todo, el Gobierno ajustó el tipo de cambio en abril de 1983, estableciendo un sistema de primas a la exportación e impuestos sobre las importaciones que equivalían a una devaluación del tipo de cambio del 900 por ciento²⁶.

²⁴ En los cálculos se toma en cuenta el hecho de que, debido a la importante participación de Ghana en el mercado mundial del cacao, la devaluación y el aumento concomitante de la producción y las exportaciones habrían tenido un efecto negativo en el precio mundial del cacao.

²⁵ Banco Mundial, *op. cit.*, nota 22, pág. 110. Ghana ocupaba el primer lugar en el índice de distorsión de precios del Banco Mundial (indicador cualitativo que resume las distorsiones teniendo en cuenta el tipo de cambio, el tipo de interés, el índice salarial, etc.) con una puntuación de 2,9 sobre 3.

AFRICA
SUBSAHARIANA

Ante el agravamiento de la crisis económica, el Gobierno puso en marcha en 1983 un programa de recuperación económica para el período 1983-86. Esta medida fue seguida del inicio de la primera fase del programa de ajuste estructural para el período 1987-88, y de la segunda fase, que cubría los años 1989 y 1990. En 1983, el programa se completó con dos devaluaciones nominales, la primera para mantener el tipo de cambio real en su valor de abril de 1983 y la segunda para producir nuevas devaluaciones reales. Se introdujeron dos importantes reformas institucionales que eliminaron prácticamente la sobrevaloración del cedi: el establecimiento de la subasta de tipos de cambio en septiembre de 1986 y la puesta en marcha del mercado interbancario en abril de 1992.

Las medidas fiscales consiguieron ampliar la base imponible y aumentar los ingresos fiscales, que pasaron del 4,6 por ciento del PIB en 1983 al 11,2 por ciento en 1986, sin aumentar sustancialmente el tipo impositivo. También aumentó la proporción de los ingresos no fiscales en la cifra total de ingresos, debido principalmente al aumento de las donaciones, que pasaron del 0,6 por ciento de los ingresos totales en 1983 al 5,9 por ciento en 1992. Las mayores rentas fiscales permitieron subir el salario de los funcionarios, rehabilitar las infraestructuras y reanudar los programas de prestaciones sociales sin incrementar el déficit. Así, el déficit fiscal total, expresado como porcentaje del PIB, que era del 2,7 por ciento en 1983, se convirtió en un superávit del 1,5 por ciento en 1992. También se modificó la estructura de los gastos: la parte de los de inversión en el conjunto del gasto del Estado aumentó del 7,9 al 20,1 por ciento, y los gastos corrientes disminuyeron del 89,3 al 76,7 por ciento²⁷.

En Ghana, las entradas oficiales de capital dificultan el control de la política monetaria. La necesidad de reponer las reservas de divisas del banco central y de recurrir a la ayuda exterior para financiar el gasto interno y el déficit fiscal son una causa importante del crecimiento de la masa monetaria²⁸. Debido a ello, el crecimiento del dinero en circulación aumentó en promedio más de un 40 por ciento anual en el período 1984-88. Desde 1989, se ha recurrido al crédito interno para contrarrestar el crecimiento del capital exterior. Ello permitió la desaceleración del crecimiento de la masa monetaria entre 1989 y 1991, que, sin embargo, conoció un importante aumento en 1992, año de elecciones. La causa de ese hecho hay que buscarla en el aumento del 80 por ciento de los salarios de los funcionarios públicos, que marcó la pauta para una subida salarial del 500 por ciento en el sector privado. El índice de inflación ha disminuido, pasando del 40 por ciento en 1987 al 10 por ciento en 1992. Por lo que respecta al comercio, se han eliminado en

²⁶ Stryker, *op. cit.*, nota 21, pág. 109; y Younger, *op. cit.*, nota 18, pág. 107.

²⁷ Excluidos los gastos de capital financiados con préstamos del exterior.

²⁸ Leechor, *op. cit.*, nota 16, pág. 106.

AFRICA
SUBSAHARIANA

su mayor parte los contingentes y restricciones a la importación y se han reducido los aranceles de una amplia gama de productos.

Reformas del sector agrario. Las reformas del sector agrario se iniciaron en una fase relativamente tardía del programa de ajuste estructural. La reforma del tipo de cambio se tradujo en el incremento de los precios al productor, pese al descenso del precio del mercado mundial. Así pues, los precios reales del cacao experimentaron un crecimiento sostenido entre 1983/84 y 1987/88, a pesar de su hundimiento en el mercado mundial en 1985. Al desvanecerse los efectos de la devaluación, los precios reales al productor disminuyeron de forma acusada en 1989/90 (el 14,5 por ciento) y continuaron bajando a una tasa aproximada del 5 por ciento anual entre 1989/90 y 1991/92. Los agricultores se beneficiaron del pago de una prima después de la cosecha (aunque con frecuencia la recibían con retraso). Esta compensación de precios osciló entre el 0,9 por ciento del precio al productor en 1986/87 y el 15,2 por ciento en 1989/90.

El sistema de comercialización del cacao ha sido objeto de reformas graduales, entre ellas la reestructuración de la Junta de Comercialización del Cacao –que ha pasado a llamarse Junta del Cacao de Ghana– y la reducción de sus actividades. En este orden de cosas, la Junta se ha desprendido de algunas de sus plantaciones, de su participación mayoritaria en una fábrica de plaguicidas y de la responsabilidad de mantener las carreteras secundarias. En 1985 fueron despedidos más de 40 000 trabajadores (algunos de ellos inexistentes) y en 1987 otros 12 000. En 1992, se introdujo el principio de competencia en el mercado nacional del cacao, permitiéndose a dos nuevos compradores que adquirieran cacao a los productores, además de la Compañía de Adquisición de Productos Agrícolas, subsidiaria de la Junta. Las reformas aplicadas desde 1987 han permitido reducir en un tercio los gastos de funcionamiento de esta última. Entre las razones que han retrasado la liberalización total cabe citar el temor a que el mercado crediticio no pueda sostener un sector privado de comercialización del cacao de gran envergadura²⁹.

Se ha suprimido el monopolio de la Compañía de Algodón de Ghana en la compra y desmotado del algodón. El Gobierno renunció a fijar los precios del algodón al productor y suprimió las restricciones a la exportación.

Por lo que respecta a los cultivos alimentarios, se suprimió el precio mínimo garantizado del maíz y del arroz debido a la ineficacia de este sistema y a los elevados costos que entrañaba. La Corporación de Distribución de Alimentos de Ghana controlaba únicamente el 10 por ciento del mercado, mientras que el

²⁹ H. Alderman, 1991. *Downturn and economic recovery in Ghana: impacts on the poor*. Cornell Food and Nutrition Program. Monograph 10.

AFRICA
SUBSAHARIANA



resto estaba en manos de comerciantes privados. El Gobierno se desprendió de algunos de sus molinos de arroz y sigue explotando otros cobrando una cantidad por los trabajos realizados.

Se han suprimido también las subvenciones y los controles de precios de los fertilizantes y se está fomentando su importación, venta al por mayor y distribución por el sector privado²⁸. Se inició así un programa de privatización gradual de la comercialización a lo largo de un período de tres años que debía concluir en 1990. En enero de 1989, se disolvió la Compañía de Semillas de Ghana a fin de reorganizar completamente la industria de semillas. Las importaciones de insumos agrícolas se realizan en régimen de franquicia arancelaria.

Reforma de las políticas: evaluación de sus efectos y curso a seguir en el futuro. Los resultados de las reformas que se han realizado en Ghana son extraordinarios. El crecimiento global del PIB real pasó de una media anual del 1,5 por ciento en los años 1970-83 al 4,7 por ciento en 1983-91 y al 4 por ciento en 1992²⁹. Teniendo en cuenta que el crecimiento demográfico ha sido del 2,6 por ciento, el índice de crecimiento real per capita ha superado el 1,9 por ciento anual. La tasa de crecimiento por cápita ha sido positiva en todo momento a partir de 1984 (con la excepción de 1990).

El PIB agrícola, que entre 1970 y 1983 había disminuido en torno al 1 por ciento anual, experimentó un incremento del 1,9 por ciento entre 1984 y 1991, para disminuir de nuevo el 0,6 por ciento en 1992. Por consiguiente, el crecimiento global per cápita del PIB agrícola ha sido negativo durante todo el período posterior a la aplicación del programa de ajuste, excepto durante breves períodos de recuperación, como el que siguió a la pertinaz sequía de 1983.

A raíz de la devaluación y del aumento de los incentivos a los precios internos, la producción de cacao se está recuperando de su nivel más bajo, en 1983/84. En parte, ello se debe a que el cacao ha dejado de comercializarse en el mercado no oficial y se ha dirigido hacia los mercados oficiales. Los datos de la FAO muestran que la reducción media anual de la producción registrada entre 1970 y 1983, del 6,1 por ciento, dejó paso a un incremento anual del 6,75 por ciento durante el período 1984-1992. Sin embargo, la producción de cacao no ha alcanzado todavía los altos niveles registrados desde comienzos de los años sesenta hasta mediados de los setenta.

Ha aumentado también la producción de productos de exportación no tradicionales (ananás, nuez de cola, semilla de algodón, ñame, pescado y langosta) como consecuencia de los mayores incentivos derivados de la devaluación. Entre 1966 y 1990,

²⁸ Gobierno de Ghana. 1993. *From economic recovery to accelerated growth*. Informe preparado para la séptima reunión del Grupo Consultivo sobre Ghana, París, 24-25 de junio de 1993.

²⁹ AGROSTAT, FAO (índices exponenciales de crecimiento).

AFRICA
SUBSAHARIANA



los ingresos procedentes de la exportación de cultivos alimentarios no tradicionales aumentaron el 66 por ciento.

El proceso de privatización y liberalización de los insumos agrícolas ha producido resultados desiguales. En el caso de los fertilizantes, el consumo ha descendido con respecto al período comprendido entre el final de los años setenta y el principio de los ochenta (período en el que alcanzó los niveles más elevados) cuando la subvención suponía hasta el 80 por ciento del precio del fertilizante. La falta relativa de interés del sector privado en su comercialización y distribución se explica, en parte, por las incongruencias en que se ha incurrido en el proceso de privatización. El control ejercido por la Administración sobre los márgenes de distribución de los fertilizantes y las subvenciones indirectas a las compañías de servicios de los agricultores han sido un freno para la participación del sector privado. Los problemas derivados de la falta de disponibilidad de créditos inhiben también la participación del sector privado en la comercialización de insumos. La disminución de las importaciones de fertilizantes entraña un aumento del precio unitario, al perderse el ahorro de costos que se consiguen con la compra de grandes cantidades.

En este orden de cosas, es interesante destacar la actividad de Global 2000, organización no gubernamental cuyas actividades han contribuido a aumentar notablemente la productividad de los agricultores que participan en ellas. Global 2000 lleva a cabo actividades de extensión y permite a los agricultores participantes que paguen en especie (maíz a cambio de fertilizantes). Muchos de los recursos de Global 2000 (personal, capital y medios materiales) son suministrados por el Gobierno. Pese a que hasta el momento se han conseguido buenos resultados, es posible que este proyecto esté frenando la participación del sector privado en el proceso de distribución²².

Del ajuste al crecimiento: limitaciones, perspectivas y papel de la agricultura

Ghana es uno de los pocos países del África subsahariana donde se está planteando la transición de la estabilización a la vía del crecimiento sostenible. A pesar de que se ha aplicado con decisión la reforma de las políticas y del considerable nivel de crecimiento conseguido, sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, con una renta per capita de 390 dólares EE.UU. Se calcula que, aun cuando continuaran las elevadas tasas de crecimiento de los últimos decenios, el ghanés medio tardaría 50 años en superar el umbral de la pobreza. El Banco Mundial considera que, en el mejor de los casos, Ghana tardará diez años antes de poder iniciar un crecimiento acelerado²³.

²² Para un conocimiento detallado de Global 2000 (denominación abreviada de Sasakawa Global 2000), véase Banco Mundial. 1992. *Ghana: 2000 and beyond: setting the stage for accelerating growth and poverty reduction*. Informe N° 11486-GH. Washington, DC.

²³ *Ibid.*

AFRICA
SUBSAHARIANA



El papel económico de la agricultura en el futuro. Los resultados obtenidos por los diferentes sectores económicos de Ghana desde 1983 plantean algunos interrogantes. Cabría esperar que con la eliminación de los impuestos indirectos que gravaban la agricultura se registrara una fuerte recuperación del sector, al existir un entorno más favorable. Pero eso no ha ocurrido por el momento. Entre 1983 y 1990, la industria y los servicios crecieron, en promedio, a un ritmo del 7,5 por ciento anual, mientras que el crecimiento de la agricultura fue sólo del 2,5 por ciento.

El crecimiento de la industria y los servicios se debe fundamentalmente a dos razones: la existencia en las fábricas y minas de una importante capacidad inutilizada, como consecuencia de la situación de la economía, próxima al colapso, antes de 1983; y la intensa actividad del Estado en los sectores de la electrificación y de la construcción de carreteras y otras infraestructuras, que absorben la mayor parte de las inversiones que no van a parar al sector agrícola. Por otra parte, la explicación de que no se haya producido un desarrollo importante del sector agrícola radica en las siguientes causas: el descenso continuado de los precios mundiales del cacao, que terminaron por contrarrestar por completo los efectos positivos de la devaluación; las consecuencias acumuladas de la precaria situación de los productores de cacao sobre las plantaciones y replantaciones; la limitada repercusión positiva de la liberalización sobre los precios de los cultivos alimentarios; y las limitaciones estructurales que caracterizan al sector agrícola e impiden que responda a las señales de los precios.

En cualquier caso, el crecimiento global de Ghana seguirá dependiendo fuertemente, durante muchos años, del crecimiento del sector agrícola. Esta conclusión se basa en la importancia del sector para el empleo y los ingresos de exportación y en las importantes conexiones con otros sectores por lo que respecta a los insumos y productos (demanda de productos agrícolas, demanda de servicios de transporte, relación con el sector de la agroindustria). Debido al gran porcentaje de indigentes que viven en las zonas rurales y dependen de las actividades agrícolas es poco probable que sin un crecimiento del sector agrario pueda tener éxito cualquier estrategia de desarrollo destinada a mitigar la pobreza.

No parece sostenible el modelo actual de crecimiento sectorial encabezado por los sectores de las manufacturas y los servicios. Para que ambos sectores continúen creciendo, será necesario un aumento significativo de las inversiones de capital por el sector privado, así como la mejora de los recursos del capital humano y de las infraestructuras, y todo eso lleva un tiempo. En 1993, las inversiones, calculadas como porcentaje de la

AFRICA
SUBSAHARIANA



producción, ascendieron al 19 por ciento del PIB, porcentaje reducido si se considera que el 13 por ciento se destina a inversiones de reposición.

Por otra parte, el modelo actual de crecimiento agrícola no es sostenible, por cuanto el motor de la recuperación no ha sido el incremento de los rendimientos sino la expansión de la superficie cultivada. Aunque se ha conseguido un ligero aumento de la productividad a raíz de las reformas realizadas, el Gobierno ghanés considera que el rendimiento de los cultivos alimentarios es tan sólo un 40 por ciento del rendimiento potencial³⁴. También en el sector del cacao los rendimientos son bajos en comparación con los que obtienen otros competidores del mercado mundial. Por ejemplo, si bien el rendimiento medio obtenido en Ghana, de 300 kg por ha, es superior al de Nigeria y el Camerún (200 y 260 kg por ha, respectivamente), es muy inferior al de Côte d'Ivoire, Malasia e Indonesia (600, 800 y 1 100 kg por ha)³⁵.

La disponibilidad de recursos de tierra no constituye una limitación crítica por el momento, pero posiblemente dichos recursos no son tan abundantes como se cree. A pesar de la configuración topográfica ondulada de Ghana, el 70 por ciento de su territorio está afectado por la erosión laminar y en cárcavas³⁶. A largo plazo, es posible que no se pueda seguir practicando una agricultura extensiva sin amenazar la sostenibilidad de la base de recursos (bosques y humedales). La presión demográfica está impulsando una colonización creciente de tierras frágiles, intensificando el ya grave problema de la erosión del suelo. Es posible, pues, que no tarde en alcanzarse el límite de la agricultura extensiva³⁷.

La estrategia de crecimiento acelerado persigue aumentar lo más posible el valor añadido en la agricultura en lugar de su volumen bruto. Si en lugar de aumentar la superficie cultivada se consiguen mayores rendimientos, disminuirán las inversiones necesarias para mantener las infraestructuras, se reducirán los problemas de comercialización y distribución que conlleva la ampliación de la superficie productiva y, además, todo ello repercutirá favorablemente sobre el medio ambiente³⁸.

Este análisis permite extraer dos conclusiones principales: *i)* el crecimiento de la agricultura es necesario para que Ghana pueda conseguir un desarrollo capaz de mitigar la pobreza; *ii)* el crecimiento del sector agrícola debe sustentarse principalmente en un aumento de la productividad.

Políticas para aumentar la productividad agrícola

La tarea de estimular la productividad agrícola en un contexto de descenso de los precios reales de los productos agrícolas,

³⁴ Gobierno de Ghana, *op. cit.*, nota 30, pág. 115.

³⁵ V.K. Nyanteng, ed. 1993. *Policies and options for Ghanaian economic development*. Accra, Institute of Statistical, Social and Economic Research, Universidad de Ghana.

³⁶ Gobierno de Ghana. 1993. *Ghana's achievement of self-sustainability in food production and food security for 10 years: 1983-1993*. Accra (inédito).

³⁷ Banco Mundial, *op. cit.*, nota 32, pág. 116.

³⁸ Gobierno de Ghana, *op. cit.*, nota 30, pág. 115.

AFRICA
SUBSAHARIANA



tanto en el mercado mundial como en el interior, es un reto difícil para los responsables de las políticas de Ghana. Dado que el país se ha orientado hacia el mercado por lo que respecta a la gestión económica, el comercio y los precios, las soluciones para solventar el problema de la baja productividad se están buscando a través de intervenciones que no provoquen distorsiones, en lugar de aplicar medidas que influyen directamente sobre los precios de los productos e insumos. Dichas medidas tratan de paliar los problemas estructurales y los estrangulamientos que afectan a la agricultura ghanesa.

El uso más intensivo de insumos modernos es la clave para aumentar la fertilidad del suelo y la productividad en Ghana, pero lo cierto es que la utilización de fertilizantes y de productos químicos en la agricultura está en retroceso, como consecuencia de varios factores:

i) El aumento del precio de los fertilizantes en relación con el de los productos agrícolas tras la devaluación y eliminación de las subvenciones. Para superar esa dificultad, las políticas se han centrado en perfeccionar el funcionamiento del sistema de comercialización, reduciendo los márgenes comerciales y aumentando los precios al productor.

ii) Resistencia de los agricultores tradicionales a aceptar los riesgos que implica la utilización de nuevas tecnologías cuyos resultados son inciertos.

iii) Dificultad de los pequeños agricultores para obtener créditos.

iv) Ausencia de tecnologías e insumos adecuados (especialmente semillas).

Los problemas mencionados en los apartados ii) y iii) están interrelacionados. En efecto, la inexistencia de un sistema eficiente de crédito rural reduce la disposición de los agricultores a aceptar riesgos, pues se ven obligados a utilizar sus ahorros o a recurrir al crédito no oficial. El problema se agrava por la inseguridad de las inversiones debida al sistema de tenencia de la tierra vigente en Ghana, en el que predominan las formas de tenencia tradicionales. La herencia de desconfianza y hostigamiento del sector privado que han dejado las políticas aplicadas anteriormente en Ghana ha impedido la formación de una clase de grandes comerciantes que pudiera facilitar crédito a los pequeños agricultores. El problema mencionado en el apartado iv) es consecuencia del abandono en que ha estado sumido durante mucho tiempo el sistema de investigación y de extensión, que está siendo objeto de una reorganización total.

Otro de los requisitos necesarios para aumentar la productividad de la mano de obra es disponer de la tecnología adecuada. En los momentos críticos del ciclo de producción (preparación

AFRICA
SUBSAHARIANA

de la tierra, recolección) ya existe en la actualidad un problema de escasez de mano de obra, que previsiblemente se agravará cuando aumente la competencia con otros sectores por la mano de obra existente. La raíz de la escasa productividad agrícola es el ínfimo nivel tecnológico, especialmente por lo que respecta a las herramientas y aperos (es raro incluso el uso de la tracción animal). La investigación y la extensión son fundamentales para desarrollar y difundir tecnologías sencillas y mejores sistemas de cultivo entre los pequeños productores, que constituyen el grueso de la población rural y producen la mayor parte de los alimentos que consume la nación. La estrategia de desarrollo agrícola a plazo medio contempla una reforma drástica de los servicios de apoyo a la agricultura, en especial la unificación de los servicios de investigación y extensión, que ahora se encuentran fragmentados.

Para que la agricultura pueda beneficiarse de la demanda generada por el crecimiento de la economía es necesario reforzar las vinculaciones con otros sectores. En este sentido, se considera esencial crear las condiciones que permitan el funcionamiento adecuado de los mercados. Desde el punto de vista de las políticas, ello supone fortalecer la infraestructura de los mercados rurales y urbanos, mejorando especialmente las comunicaciones y las instalaciones de almacenamiento. El sector público desempeñará un papel crucial arrendando o vendiendo los servicios al sector privado.

Agricultores y comerciantes carecen de instalaciones de almacenamiento adecuadas. Se calcula que las pérdidas registradas en las cosechas de todos los cultivos alimentarios (incluidos los cereales, raíces, tubérculos y plátanos) oscilan entre el 15 y el 30 por ciento. Si se dispusiera de instalaciones de almacenamiento adecuadas las pérdidas se reducirían del 30 al 50 por ciento. La situación actual obliga a vender inmediatamente una gran parte de la cosecha, lo que merma la flexibilidad y la capacidad de maniobra de los comerciantes y, en último extremo, es un obstáculo para conseguir una producción excedentaria. El sector público debe encargarse de planificar y construir instalaciones de almacenamiento para luego arrendarlas o venderlas al sector privado³⁸. Para fomentar el almacenamiento de nivel medio como parte de su estrategia de seguridad alimentaria, Ghana ha pedido a donantes bilaterales que financien instalaciones de almacenamiento de dimensión pequeña y mediana para el sector privado³⁹. Esta y otras medidas adoptadas para conseguir un mejor funcionamiento del mercado creará las condiciones necesarias para que aumenten las operaciones de arbitraje y para que se suavicen las fluctuaciones extremas de precios interestacionales e interregionales.

³⁸ Véase V.K. Nyanteng y S.K. Dapaah. 1993. *Agricultural development policies and options*. En V.K. Nyanteng, ed., Cap. 4, *op. cit.*, nota 35, pág. 118. Véase también Ghana Ministry of Agriculture. 1990. *Ghana Medium Term Agricultural Development Programme (MTADP)*. Accra.

³⁹ Véase Gobierno de Ghana, *op. cit.*, nota 36, pág. 118.

RECUADRO 5
LA REFORMA Y LA POBREZA RURAL EN GHANA

Para comprender las repercusiones de las reformas de las políticas sobre los pobres de Ghana, es necesario conocer con claridad algunas cuestiones: quiénes integran la población pobre y cuál es su número; dónde viven; cuáles son sus fuentes de ingresos y cuáles sus pautas de consumo. Si se define a los pobres como aquellas personas que pertenecen a un hogar en el que los gastos per cápita son inferiores a los dos tercios de la media (un tercio en el caso de los muy pobres), en tal caso, según un análisis de los datos relativos a los hogares que figura en la Encuesta sobre el Nivel de Vida en Ghana, aproximadamente el 80 por ciento de los pobres viven en las zonas rurales. Así pues, la pobreza es principalmente un fenómeno rural. Si el 35 por ciento de la población total de Ghana se encuentra por debajo del umbral de pobreza, la proporción aumenta hasta el 43 por ciento en las zonas rurales. Un análisis más detallado de la cuestión ha puesto de relieve que aunque existen amplias disparidades regionales los pobres del medio rural son incluso más pobres que los de los núcleos urbanos. Por ejemplo, la región de sabanas de Ghana, en la que vive el 12 por ciento de la población, cuenta con el 18 por ciento de los pobres del país y el 35 por ciento de los muy pobres. En su mayor parte, los cabezas de familia de los hogares más pobres trabajan por cuenta propia, carecen casi por completo de instrucción y no poseen tierras dedicadas al cultivo del cacao.

Tanto los pobres como quienes no están catalogados en esa categoría gastan una parte importante de su presupuesto en la compra de alimentos (el 69 y el 66 por ciento, respectivamente), pero mientras que los po-

bres obtienen el 33 por ciento del consumo total de alimentos de los productos obtenidos en el hogar, ese porcentaje se reduce al 22 por ciento en el caso de los no pobres. Por consiguiente, los pobres dependen del mercado para la obtención de un importante porcentaje de su consumo de alimentos.

Aproximadamente el 88 por ciento de los ingresos totales de los pobres proceden de actividades que realizan por cuenta propia (el 65 por ciento corresponde a ingresos agrícolas y el 23 por ciento a ingresos no agrícolas). Casi las dos terceras partes de los ingresos que proceden de las actividades agrícolas consisten en alimentos producidos en el hogar, mientras que el tercio restante corresponde a ingresos (netos) derivados de la venta de productos. El cacao y los cereales representan un porcentaje similar de los ingresos agrícolas totales (un 20 por ciento en ambos casos). Los datos muestran también que no puede identificarse a los pobres ni con la producción ni el consumo de ningún producto. Por otra parte, el sorgo y el mijo parecen ser los componentes principales de la dieta en las regiones en las que existe un problema más grave de malnutrición y, además, son las principales fuentes de ingresos en dichas regiones (las zonas agroecológicas del norte, del este y de las sabanas).

Los datos sobre la pobreza que se han ofrecido anteriormente indican que las políticas macroeconómicas que favorecen al sector agrario en forma de mayores incentivos para la producción de cacao tienden a ayudar directamente a los pobres y muy pobres que viven en las zonas productoras de cacao (como productores y trabajadores), mientras que en otras regiones los efectos positivos

pueden dejarse sentir a través de la emigración de la mano de obra.

En la medida en que una parte importante de los ingresos de los pobres derivan de lo que ellos mismos producen, están a salvo de las conmociones que puedan sufrir los mercados. Por otra parte, la cuantía de ingresos que obtienen por las ventas de productos en el mercado no es insignificante, lo que significa que los precios del mercado son de la incumbencia de los pobres rurales. El buen funcionamiento de los precios y los mercados es también una cuestión de interés para los consumidores netos de alimentos adquiridos. Los precios reales de los alimentos consumidos por los pobres siguen una tendencia descendente desde 1984. Ese descenso tuvo lugar a pesar de que aumentaron, en promedio, los ingresos per cápita y la demanda, y por tanto son consecuencia del incremento de la producción de alimentos. La profusión de mercados no oficiales en Ghana, especialmente en el momento de mayor gravedad de la crisis económica, suponía que los pobres tenían que pagar precios de mercado por los alimentos. Por ello, la eliminación de los controles sobre los precios no ha erosionado el poder adquisitivo de alimentos de los pobres.

Dado que los pobres rurales obtienen el 88 por ciento de sus ingresos de actividades que realizan por cuenta propia, es poco probable que hayan sido afectados por el recorte de gastos del Estado y por la reducción del número de funcionarios. Aunque la devaluación tiende a incrementar el coste de vida al encarecer los precios de importación, es necesario tener en cuenta que antes de que se produjeran las devaluaciones se habían interrumpido totalmente las importaciones. Por

la existencia de mercados no oficiales y porque los artículos controlados eran enviados a dichos mercados, la devaluación se ha dejado sentir especialmente sobre quienes obtenían rentas elevadas bajo el antiguo sistema. Una de las medidas adoptadas en el marco de la política de devaluación/liberalización, que ha repercutido sobre los pobres ha sido el incremento del precio del queroseno, artículo del que tienen una gran dependencia.

El gasto público en los servicios de salud aumentó de una media del 0,8 por ciento del PIB en 1981-86 al 1,3 por ciento del PIB en 1987-90. Durante esos mismos períodos, los gastos en educación pasaron del 2,2 al 3,4 por ciento del PIB. Las importantes entradas de capital extranjero en el país después de la reforma ha permitido al Gobierno aumentar los gastos destinados a prestaciones sociales. Aunque la aplicación de las reformas no ha empeorado la situación de los pobres rurales, es posible que esas reformas no hayan permitido modificar sustancialmente la situación general de pobreza en sus diferentes manifestaciones (malnutrición, mala salud, etc.). El crecimiento global no ha sido lo suficientemente intenso como para reducir significativamente la pobreza.

Aunque a raíz de las reformas han aumentado los gastos en materia de sanidad, los problemas de nutrición siguen siendo muy graves y la calidad de los servicios de sanidad es aún muy baja. Un informe elaborado en 1990 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) indicaba que el 30 por ciento de los niños de Ghana estaban malnutridos, el 28 por ciento de los comprendidos entre 12 y 23 meses de edad estaban

aquejados de atrofia y el 31 por ciento de los niños entre 24 y 59 meses de edad sufrieron retrasos en el crecimiento.

Pasarán varios años antes de que Ghana pueda dar un paso adelante en el camino de la mitigación de la pobreza. Aunque el crecimiento es probablemente la verdadera solución del problema de la pobreza, es necesario actuar de forma directa a fin de que los beneficios del crecimiento lleguen también a los segmentos más pobres de la población y para que sea posible elevar su nivel de vida y de instrucción.

Dado que la mayoría de los pobres viven en la zona rural, es preciso conseguir el crecimiento de la agricultura como paso necesario para la mitigación de la pobreza. El aumento de la productividad agrícola mejorará la situación de los pobres en las zonas rurales, pues entrañará un mayor nivel de ingresos y un menor costo de los alimentos¹.

Por otra parte, el hecho de que no pueda identificarse a los pobres con ninguno de los

grupos de productos básicos significa que la aplicación de medidas basadas en los precios (como subvenciones a la producción o al consumo, sin especificar los destinatarios) para ayudar a los pobres supondrá un importante despilfarro. La construcción de infraestructuras rurales, además de favorecer la productividad y el desarrollo global, puede ser una actividad generadora de ingresos a corto plazo y contribuir a la revitalización de las comunidades rurales. La generación de ingresos mediante el fomento del empleo es un elemento importante de la nueva política del Gobierno en la lucha contra la pobreza. En este orden de cosas, el Gobierno está fomentando proyectos como la construcción de carreteras secundarias que utilizan una gran cantidad de mano de obra, la excavación de pozos por métodos manuales, la realización de obras públicas prioritarias de saneamiento, de bajo costo, y la enseñanza no estructurada como parte esencial del programa de desarrollo.

¹ Alderman (1992) sostiene que, dada la importancia del sorgo y el mijo desde el punto de vista de la dieta y de los ingresos, en las regiones con un elevado nivel de pobreza, habría que considerar la conveniencia de dar preferencia a dichos cultivos, en el marco del componente de seguridad alimentaria de la estrategia agrícola, aunque no se trate de una medida idónea desde la óptica estricta de la eficiencia. Fuentes: H. Alderman, 1992. *Incomes and food security in Ghana*. Cornell Food and Nutrition Policy Program, Working Paper 26; Gobierno de Ghana, 1991, *Enhancing the human impact*

of the adjustment programme. Accra; E.O. Boateng, K. Ewusi, R. Kanbur y A. McKay, 1990. *A poverty profile for Ghana, 1987-88*. Social Dimensions of Adjustment Paper No. 5. Washington, DC; Banco Mundial, 1994. *Adjustment in Africa: reforms, results and the road ahead*. Nueva York, Oxford University Press; P. Dorosh y D. Sahn, 1993. *A general equilibrium analysis of the effects of macroeconomic adjustment on poverty in Africa*. Cornell Food and Nutrition Policy Program, Working Paper 39; Banco Mundial, *op. cit.*, nota 32, pág. 116.

AFRICA
SUBSAHARIANA

En Ghana, los elevados costos del transporte derivados del mal estado de las carreteras rurales son considerados como el factor más importante que impide la integración de las pequeñas explotaciones en la economía de mercado. Durante los años de crisis, la falta de divisas y de ingresos fiscales limitó la posibilidad de comprar piezas de repuesto y de realizar operaciones de mantenimiento de las carreteras. El problema del elevado costo del transporte es particularmente grave en el caso de los cultivos alimentarios no comercializables, por cuanto dichos costos representan una parte importante de su valor. El deterioro de las carreteras y la inhabilitación del 70 por ciento de la flota de camiones, debido a la falta de piezas de repuesto y de neumáticos, obliga al 70 por ciento de los agricultores a transportar los productos a los mercados cargándolos sobre la cabeza.

La densidad de carreteras secundarias en Ghana es de 89 m por km² en un total de 21 300 km. De esa cifra global, 12 900 km se hallan en malas o muy malas condiciones y sólo 3 200 km son transitables durante todo el año⁴¹. El transporte de los productos al mercado cargándolos sobre la cabeza causa importantes retrasos en la entrega, aumenta las pérdidas y conlleva graves riesgos para la salud; además, impide el buen funcionamiento de los mercados rurales de mano de obra. El Gobierno de Ghana ha puesto en marcha el Programa Nacional de Fomento de Carreteras Secundarias (1992-2000), que supondrá la rehabilitación de 2 500 km de carreteras secundarias y el asfaltado de otros 3 500 km. Se rehabilitarán también las carreteras de las zonas de producción de cacao para facilitar su conexión con las áreas portuarias.

Uno de los principales factores de la vulnerabilidad del sector agrario es el hecho de que el 87 por ciento de la producción agrícola se envía a la venta y al consumo sin elaborar. El desarrollo de la agroindustria permitirá mantener existencias remanentes de productos alimenticios entre las sucesivas campañas agrícolas, prolongando el tiempo de conservación de los productos perecederos. La transformación de productos agrícolas y otras actividades con valor añadido contribuyen a revitalizar el sector rural no agrícola por su conexión con los insumos, la producción y el mercado laboral. El Gobierno ha intentado impulsar las inversiones en las industrias de elaboración reforzando los incentivos mediante la exención de los derechos de importación sobre la maquinaria. Sin embargo, estas medidas sólo han servido para que se destine la maquinaria a otros usos. Tal vez, la instauración de un sistema de impuestos sobre sociedades sería un instrumento más eficaz a dichos efectos.

⁴¹ Véase Banco Mundial, *op. cit.*, nota 32, pág. 116; y Nyan-teng y Dapaah, *ibid.*

La mitigación de la pobreza. En el Recuadro 5 (pág. 121) se

AFRICA
SUBSAHARIANA



ofrecen datos que permiten apreciar las dimensiones del problema de la pobreza rural en Ghana y se esbozan algunas de las políticas que el Gobierno ha puesto en práctica para mitigarla. Aunque la pobreza es fundamentalmente un problema del mundo rural, un tercio del sector más indigente de la población vive en zonas urbanas. El Gobierno ha puesto en marcha un plan para mitigar la pobreza orientado hacia los desempleados y personas de escasos ingresos de las zonas urbanas, especialmente en el grupo de edad de 18 a 25 años. Las reformas, que han favorecido a la población pobre del medio rural, han afectado negativamente a la población de escasos recursos de los núcleos urbanos y han creado una nueva clase de pobres integrada por los trabajadores que han perdido su puesto de trabajo en la Administración, en las empresas públicas y en todas aquellas empresas ineficientes cuya actividad cesó como resultado de la liberalización del mercado. En el medio urbano, el Gobierno ha adoptado una serie de iniciativas para ayudar a las industrias deprimidas y a los desempleados que no han retornado a las zonas rurales. La Primera Corporación Financiera se estableció para suministrar capital de riesgo y asesoramiento de expertos para la reestructuración de la gestión, comercialización de la producción y financiación.

Conclusiones

Los ghaneses han decidido la orientación básica de su sistema económico: una economía basada en el mercado, impulsada por el sector privado, con una política oficial de carácter pragmático y la concentración de la actividad del Estado en las áreas de la educación, la infraestructura, el desarrollo del mercado y la mitigación de la pobreza. Si la consolidación de los frutos obtenidos mediante la aplicación de las reformas es la tarea fundamental a corto plazo, no es menos importante que los beneficios derivados del crecimiento se distribuyan entre los diferentes grupos de la población. La consecución de esos objetivos es esencial para conseguir un desarrollo económico sostenido. El apoyo de los donantes supondrá una gran ayuda para que el gobierno de Ghana pueda afrontar los problemas estructurales que es necesario resolver a fin de que la economía progrese por la senda del crecimiento sostenible.



ASIA Y EL PACIFICO

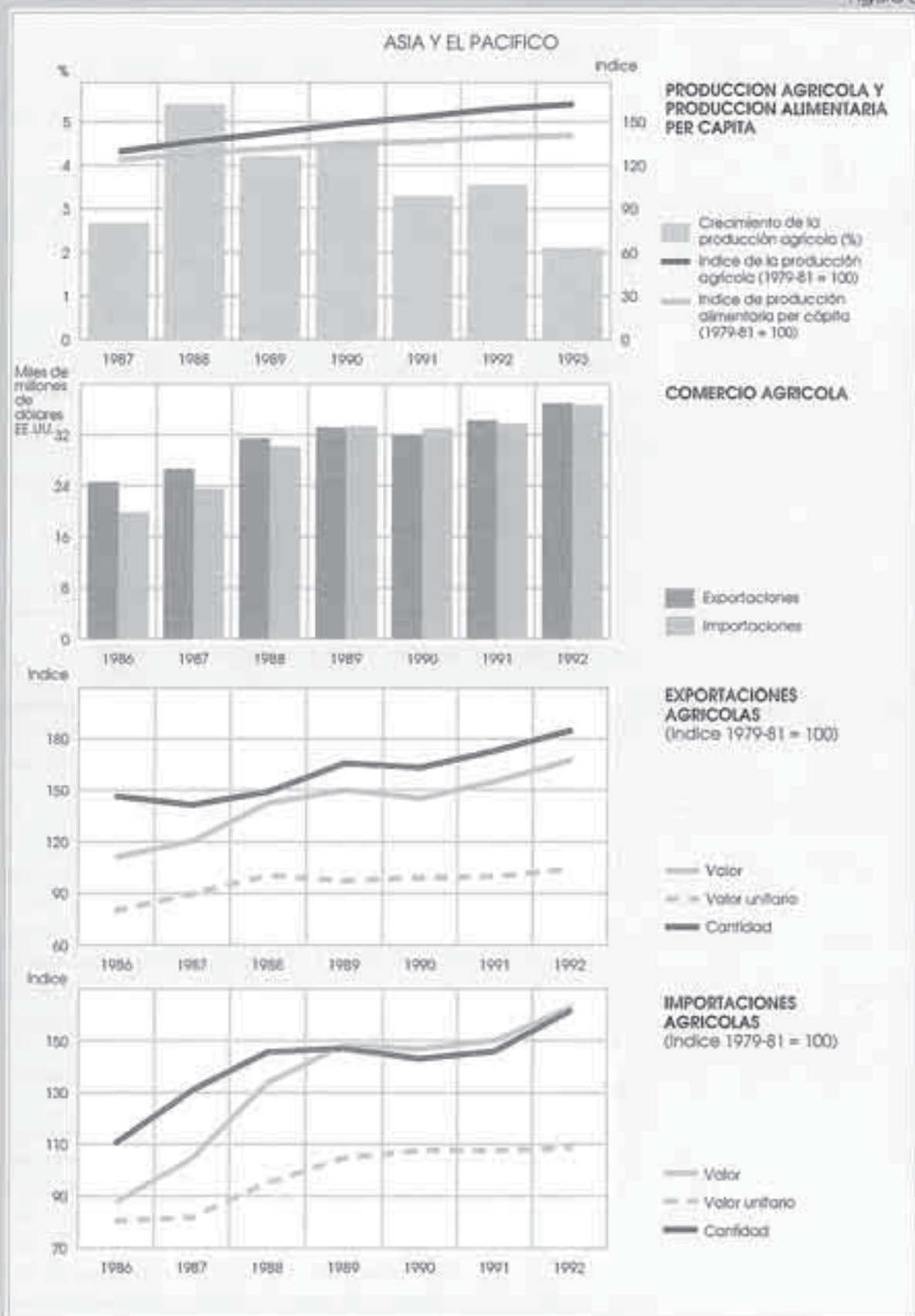
RESUMEN REGIONAL

Durante los últimos 25 años los países en desarrollo de Asia y el Pacífico han registrado un crecimiento económico medio del 6,5 por ciento anual, mientras que el promedio de todos los países en desarrollo era del 4,5 por ciento. Se han conseguido de nuevo excelentes resultados en 1993, y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) estima que el crecimiento medio de la región será del 7,4 por ciento en 1993 y del 7 por ciento en 1994. Entre las economías de rápido crecimiento figuran China, Malasia, Tailandia y Viet Nam, pero casi todos los países obtuvieron buenos resultados excepto el Pakistán y Filipinas. En general, todos los países de la región estabilizaron sus economías, redujeron el déficit fiscal, mejoraron la balanza de pagos y frenaron la inflación.

Entre los factores determinantes de este elevado crecimiento económico cabe mencionar la introducción de políticas de mercado encaminadas a ampliar la participación del sector privado, aumentar la competitividad del sector económico, atraer inversiones extranjeras y participar en mayor medida en el comercio mundial. Las políticas seguidas por los países asiáticos presentan ahora una mayor convergencia que en épocas anteriores.

Sin embargo, las cifras generales no revelan todos los aspectos de la situación. Ha habido considerables diferencias de crecimiento económico dentro de los países y entre las diversas regiones; en muchos países sigue habiendo enormes problemas de pobreza, y el cometido de obtener a toda costa un rápido crecimiento económico resulta perjudicial para el medio ambiente y pone en peligro el desarrollo sostenible a largo plazo.

Si bien la participación de la agricultura en el PIB de la región ha disminuido de alrededor del 30 por ciento a mediados de los años ochenta al 22 por ciento durante los últimos años, la agricultura sigue siendo la fuerza económica principal y la mayor fuente de empleo en muchos países. Además, a nivel mundial la región asiática es el mercado de importación de productos agrícolas que registra el mayor crecimiento. La parte de las importaciones agrícolas mundiales correspondiente a la región ha aumentado del 17 por ciento a principios de los años ochenta a casi un 25 por ciento en la actualidad; las importaciones agrícolas aumentan aproximadamente un 6 por ciento al año, lo que representa la mayor parte del incremento de las importaciones mundiales.



ASIA Y EL PACIFICO



CUADRO 4

Tasas de crecimiento del PIB agrícola

País	1991	1992	1993	1994 ¹
Bangladesh	1,6	2,2	1,9	2,6
Camboya	4,7	1,9	3,2	-
China	2,4	4,0	4,0	3,7
Filipinas	1,4	-0,1	1,5	2,0
India	-1,4	4,6	2,3	2,5
Indonesia	1,4	6,5	1,5	4,5
Laos	-1,7	7,9	0,0	-
Malasia	0,0	4,3	3,0	1,2
Mongolia	-5,1	-3,9	-7,0	4,0
Myanmar	-2,4	13,6	7,5	-
Nepal	2,8	-1,2	-1,2	5,0
Pakistán	5,0	9,7	-3,9	4,0
Sri Lanka	1,9	-1,5	5,1	3,5
Thailandia	5,0	4,0	2,6	2,5
Viet Nam	2,2	6,0	3,3	6,5

¹Proyecciones.

Fuente: BAsD, Asian Development Outlook 1994, Manila.

El Cuadro 4 presenta un resumen de la evolución reciente del PIB agrícola y de las estimaciones del BAsD relativas a las tasas de crecimiento para 1994. A continuación se reseñan las experiencias de algunos países.

- La economía china sigue siendo una de las más dinámicas del mundo. El crecimiento del PIB en 1993 fue del 13,4 por ciento, el más elevado entre los países asiáticos. El sector agrícola creció un 4 por ciento. La producción de cereales se incrementó casi en un 2 por ciento, mientras que la producción pecuaria, pesquera, frutícola y hortícola alcanzó tasas de crecimiento de dos cifras. El país ha anunciado recientemente la total eliminación de los controles administrativos sobre los cereales para 1996 y la introducción de nuevas mejoras en el sistema de reservas.
- Las autoridades de la India están debatiendo algunas reformas en varios mercados de insumos agrícolas, como por ejemplo la reducción de las subvenciones del agua, el combustible y la electricidad. Durante el período 1993-1996 está prevista una reducción de las subvenciones de los fertilizantes, mientras que las subvenciones del riego disminuirán de manera más gradual. Es probable que esas reducciones vayan acompañadas de fuertes subidas de los

ASIA Y EL PACIFICO



precios mínimos garantizados para los pequeños agricultores. El PIB agrícola de la India aumentó en un 2,3 por ciento durante 1993.

- El mal tiempo provocó un descenso de la producción agrícola en el Pakistán. Lluvias torrenciales e inundaciones hicieron disminuir la producción en un 3,9 por ciento. Además, un virus atacó el algodón reduciendo la producción en un 30 por ciento. El mal tiempo también causó pérdidas en el sector pecuario en Mongolia, lo que contribuyó a un descenso del 7 por ciento del PIB agrícola.
- En Camboya la producción agrícola aumentó en un 3,2 por ciento en 1993, pero la presencia de campos minados de resultados de la guerra y el deterioro de los sistemas de riego obstaculizaron la buena marcha general de la economía. La agricultura representa un 50 por ciento del PIB del país y da trabajo al 85 por ciento de la mano de obra. La producción de arroz aumentó en un 1,7 por ciento en 1993, otros cultivos, en un 10 por ciento y el sector ganadero, en un 18 por ciento. En 1993 tan sólo disminuyó la producción forestal, ya que las restricciones impuestas a la explotación maderera ocasionaron una reducción del 75 por ciento.
- El sector agrícola de Sri Lanka creció en un 5,1 por ciento en 1993, ya que la producción de té se incrementó en un 35 por ciento tras haber descendido en un 26 por ciento en 1992, en parte como consecuencia del mal tiempo. La producción de caucho aumentó en un 19 por ciento y la de arroz en un 3 por ciento. En 1993 el crecimiento del sector agrícola de Myanmar fue considerable, llegando al 7,5 por ciento. Se registró una expansión de la producción de arroz, ya que el aumento de los precios al productor, la mayor disponibilidad de fertilizantes y el buen tiempo hicieron aumentar los rendimientos.

Funciones del sector público y del privado en las reformas normativas

Los resultados positivos obtenidos por las medidas de fomento del mercado en los primeros países reformistas han alentado a otros países a seguir su ejemplo introduciendo reformas económicas e institucionales similares. La estrategia básica consiste en reducir el predominio del sector público, liberalizar los mercados y hacer hincapié en la participación del sector privado. Por ejemplo, desde julio de 1991 la India ha realizado progresos considerables en la liberalización de los regímenes de inversión, comercio y cambio de divisas. Si bien todavía existen subvenciones agrícolas para el agua, la electri-

ASIA Y EL PACIFICO



dad y los fertilizantes, y la política comercial perjudica al sector agrícola, se está reduciendo gradualmente la intervención directa del Gobierno en las actividades agrícolas.

Durante los últimos años algunas economías de planificación central (Camboya, Laos, Mongolia, Viet Nam y seis ex repúblicas soviéticas del Asia central) iniciaron reformas o realizaron progresos sustanciales en la adopción de un sistema económico más basado en el mercado. La reorientación de las políticas económicas tiene como objetivo mejorar la eficiencia y los resultados sectoriales generales, conservando al mismo tiempo la base de recursos naturales y manteniendo los desequilibrios macroeconómicos, fiscales y de las cuentas con el exterior dentro de límites tolerables. También interesa reducir al mínimo o compensar las consecuencias negativas para los sectores pobres de la población.

Sin embargo, entre las economías de planificación central existe una gran diversidad en cuanto al ritmo de las reformas, las dificultades halladas y el éxito obtenido en superarlas. Por ejemplo, Viet Nam sigue aplicando reformas estructurales y la economía responde bien; el sector agrícola ha reaccionado positivamente a la mayor seguridad en la tenencia de tierras, la liberalización de los precios de insumos y productos y el incremento del crédito agrícola. En Laos, por el contrario, el plan de privatizaciones parece haber aminorado su ritmo. Hasta el momento se ha privatizado tan sólo un 5 por ciento de las empresas estatales, aunque el Gobierno tiene previsto privatizarlas todas para 1996.

En Mongolia y las repúblicas del Asia central, los elevados índices de inflación y desempleo, el descenso de la producción y los problemas para financiar programas mínimos de seguridad social durante los últimos tres años han provocado un deterioro gradual de los niveles de vida y un aumento considerable de la pobreza. Para hacer frente a estos problemas vuelven a introducirse controles sobre los precios de determinados productos y servicios básicos, como los alimentos, el transporte público y los alquileres de las viviendas, o bien, cuando es posible, se conceden indemnizaciones en efectivo a las poblaciones afectadas. Incluso en China se han tomado medidas para controlar los precios de algunos productos y servicios básicos, lo que equivale a reconocer que no basta con limitar el crecimiento de la masa monetaria e imponer las restricciones al crédito para frenar una inflación de dos cifras (que actualmente supera el 20 por ciento en las ciudades).

La diversidad de experiencias registradas en los programas de ajuste estructural en los países en transición hacia la economía de mercado demuestra que al aplicar reformas deben

ASIA Y EL PACIFICO



tenerse en cuenta las ventajas comparativas propias de los sectores privado y público de cada país en lo que respecta a las funciones económicas y los servicios de apoyo. En particular, la experiencia adquirida pone de relieve la importancia del sector público cuando el sistema de mercado es incapaz de mejorar la eficiencia del sector privado, aumentar la competitividad y la calidad de los servicios y alcanzar objetivos de bienestar social a largo plazo, incluida la protección del medio ambiente. Además, se ha comprobado que, antes de introducir reformas de política económica o coincidiendo con su aplicación, es preciso establecer un marco institucional propicio a la economía de mercado. Sin las instituciones apropiadas, no se producirá la reacción prevista de la oferta y lo único que se conseguirá será un elevado nivel de inflación y el empobrecimiento de la población.

Importancia creciente del comercio intrarregional, las corrientes de inversión y los triángulos de crecimiento

El comercio dentro de la región de Asia está creciendo con mayor rapidez que el comercio con el resto del mundo; la proporción del comercio intrarregional pasó del 30 por ciento en 1986 al 40 por ciento en 1992. El comercio entre China y el resto del mundo registró una expansión especialmente rápida. Las importaciones de China registraron un aumento espectacular de más del 25 por ciento en cada uno de los dos últimos años y una parte cada vez mayor de esas importaciones procedían de otros países del Pacífico que dependen cada vez más de China. De hecho, China se considera el principal motor del crecimiento en la región de Asia y el Pacífico.

En parte, el crecimiento del comercio intrarregional se ha visto favorecido por la persistente recesión (desde 1990) y el aumento del desempleo, que ha originado fuertes tendencias proteccionistas en los países industriales. Se espera que la reciente conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT permita eliminar algunas de esas barreras. Sin embargo, existe cierta preocupación acerca de la posibilidad de una internalización del comercio en Europa y América del Norte de resultados de los progresos conseguidos en la integración económica de la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pese a la reciente diversificación de las corrientes comerciales, la región de Asia y el Pacífico todavía vende entre una tercera parte y la mitad de sus exportaciones totales a estas dos regiones.

Durante el último decenio, la región ha recibido un volumen creciente de capitales, que comprenden inversiones extranjeras directas y créditos a medio y largo plazo. Reciente-

ASIA Y EL PACIFICO



mente estas corrientes de capital han aumentado con gran rapidez. Dos de los factores que contribuyen al aumento de las inversiones extranjeras directas son la prolongada recesión de los países desarrollados y el impresionante nivel de crecimiento, la estabilidad y las reformas orientadas hacia la economía de mercado en los países asiáticos. El BAsD estima que durante 1989-92 las entradas de capital fueron por término medio de 36 000 millones de dólares anuales en comparación con los 20 500 millones registrados durante los cuatro años precedentes. Entre 1987 y 1992 las entradas de inversiones extranjeras directas aumentaron en un 27 por ciento anual. Anteriormente, la afluencia de capitales se concentraba sobre todo en el Asia sudoriental. Hoy en día se dirige cada vez más hacia China, que en 1992 recibió 11 000 millones de dólares y la India, que atrajo 5 000 millones de dólares de capital extranjero en 1993.

La aparición de los denominados triángulos de crecimiento es otra importante novedad que apunta hacia una mayor integración económica regional. Los triángulos de crecimiento vinculan zonas geográficamente contiguas y evolucionan en función de las oportunidades existentes para aprovechar características nacionales complementarias en lo que respecta a recursos naturales, capital y mano de obra. Si bien varias organizaciones gubernamentales de cooperación y comercio regional, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y el Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA), tienen todavía dificultades para establecer un sistema viable, por toda la región se están multiplicando rápidamente triángulos de crecimiento de carácter extraoficial. Este sistema está más orientado hacia el exterior que los bloques comerciales, que procuran sobre todo fomentar el comercio dentro del bloque. Algunos triángulos de crecimiento que han dado excelentes resultados son la Zona Económica China Integrada por la China meridional, Hong Kong y Taiwan, provincia de China, y el Triángulo de Crecimiento Meridional, entre Singapur, el estado de Johore en Malasia y la isla de Batam en Indonesia.

Repercusiones del acuerdo de la Ronda Uruguay en la agricultura asiática

Aunque el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT no entra en vigor hasta mediados de 1995 y muchas de sus disposiciones empezarán a aplicarse gradualmente durante el próximo decenio, la firma del Acta Final ha despertado mucho interés entre los agricultores asiáticos. No se ha analizado sistemáti-

ASIA Y EL PACIFICO



camente cuál será el efecto neto de las disposiciones del GATT en materia de agricultura para la mayor parte de los países; en algunos de ellos, las asociaciones de agricultores y otros grupos de presión expresan opiniones contundentes al respecto. Por ejemplo, algunos grupos de agricultores estiman que la disposición relativa al volumen total de apoyo permitido reducirá las subvenciones a los fertilizantes, el agua y la energía y que podrán aumentar los precios de las semillas si se prohíbe a los agricultores vender semillas protegidas por la normativa sobre la propiedad intelectual.

En los países asiáticos se están consumiendo cada vez más productos de trigo, carne, frutas y hortalizas en sustitución del arroz, de resultas del aumento de los ingresos y la creciente urbanización. Por ese motivo disminuye la demanda de arroz per cápita en toda la región, pero hay una mayor demanda de variedades de arroz de calidad superior. Está previsto un aumento de la demanda de cereales forrajeros y harinas oleaginosas, con los consiguientes cambios en los precios relativos. Una de las consecuencias del acuerdo de la Ronda Uruguay para los países asiáticos es la intensificación de las inversiones para mejorar la tecnología de la producción y la comercialización así como la infraestructura de transformación a fin de facilitar la diversificación agrícola –inducida por los cambios en las preferencias del consumidor– en consonancia con las principales ventajas comparativas de que gozan los países de la región.

Crecimiento económico, mitigación de la pobreza y desarrollo regional

El crecimiento económico sostenido y la aplicación de determinadas políticas oficiales han reducido considerablemente la pobreza en la región tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, casi tres cuartas partes de los más de 1 000 millones de pobres de todo el mundo viven en Asia; de ellos, casi 500 millones viven en un estado de extrema pobreza. Por lo tanto, paliar la pobreza es un objetivo prioritario y es probable que lo siga siendo durante muchos años.

La pobreza suele concentrarse en las zonas rurales remotas y carentes de recursos y que apenas tienen acceso a los servicios sociales y a la infraestructura. Los aumentos de productividad y, por consiguiente, la tecnología que permite ahorrar tierras han beneficiado principalmente al arroz y al trigo. Así pues, las regiones poco aptas para el cultivo intensivo de arroz o trigo han ido quedando rezagadas. La pobreza rural en gran escala se concentra en las regiones de escaso rendimiento agrícola.

ASIA Y EL PACIFICO



Incluso en los países con elevados niveles de crecimiento, las desigualdades en el desarrollo regional han dado lugar a graves disparidades de ingresos y creado bolsas de pobreza rural crónica. Las regiones del interior de China, especialmente en la zona nordoccidental, las islas exteriores de Indonesia y Filipinas y la región próxima a Bangkok en Tailandia, son ejemplos de zonas seleccionadas por los respectivos gobiernos para la realización de actividades especiales de desarrollo.

Los gobiernos asiáticos siguen aplicando programas específicos para mejorar la infraestructura, fomentar las aptitudes laborales de determinadas poblaciones, ofrecer incentivos para la inversión, ayudar al establecimiento de empresas rurales, crear zonas de transformación de productos para la exportación y participar en programas de desarrollo integrado en regiones subdesarrolladas a fin de contrarrestar los desequilibrios espaciales provocados por las políticas macroeconómicas y sectoriales. Por ejemplo, entre las medidas para mitigar la pobreza adoptadas en la India figuran programas de trabajo asalariado en zonas rurales durante la temporada agrícola baja, programas integrados de desarrollo rural e iniciativas de reforma agraria. Bangladesh ha organizado programas de alimentación de grupos vulnerables, cooperativas especiales para fomentar actividades generadoras de ingresos para los pobres, programas de desarrollo infraestructural con ayuda alimentaria y programas especiales de crédito y formación profesional para los pequeños agricultores. Es cada vez más evidente que estos programas deben complementarse prestando la debida atención al mejoramiento tecnológico de los cultivos que se producen en las regiones beneficiarias.

ASIA Y EL PACIFICO

**CHINA****Panorama económico general**

Las profundas transformaciones económicas que han tenido lugar en China durante los últimos quince años han sido objeto de la atención mundial. La reforma económica, la modernización y la apertura al mundo exterior han ido acompañadas de una extraordinaria actividad económica. Tras haber crecido a un ritmo anual de cerca del 10 por ciento durante los años ochenta, la economía nacional entró en una fase de austeridad de 1989 a 1991, pero volvió a acelerarse hasta alcanzar un nivel de crecimiento de más del 13 por ciento tanto en 1992 como en 1993, uno de los mayores porcentajes registrados a nivel mundial. Sin embargo, los niveles actuales de renta per cápita (318 dólares en 1990 a precios corrientes) todavía colocan a China entre los países en desarrollo de bajos ingresos⁴².

Con la aceleración del crecimiento económico, se han registrado cambios importantes en la estructura de la economía. La estructura de la producción y del empleo se han ido orientando en beneficio de la industria de los servicios. El sector industrial, que en 1970 representaba tan sólo un 36 por ciento del PIB y un 10 por ciento de la mano de obra empleada, en 1990 elevó estos porcentajes a alrededor del 55 por ciento y del 22 por ciento, respectivamente. En cambio la parte correspondiente a la agricultura disminuyó del 47 al 23 por ciento del PIB y del 81 al 60 por ciento de la fuerza del trabajo durante el mismo período. El sector industrial sigue encabezando la expansión económica. Se calculó que su crecimiento en 1993 fue de casi un 21 por ciento, aunque hubo grandes diferencias entre las provincias dinámicas de la costa oriental y las más pobres del centro y de la zona occidental. El crecimiento del valor añadido en la agricultura ha sido más lento (alrededor del 4 por ciento tanto en 1992 como en 1993) y, por consiguiente, este sector ha seguido perdiendo importancia económica.

El rápido crecimiento de los últimos años se vio impulsado por inversiones masivas, sobre todo en el sector industrial, favorecidas por una política monetaria laxa y un rápido incremento del dinero en circulación. (La inversión en capital fijo aumentó más de un 60 por ciento durante el primer semestre de 1993.) Diversos indicios concomitantes hacían pensar que esa tendencia era insostenible y que se estaba forzando la economía al máximo de sus posibilidades. Problemas de transporte, suministro insuficiente de energía y falta de varias materias primas industriales esenciales, así como la aceleración de la inflación (que pasó del 8,6 por ciento en 1992 al 14,5 por cien-

⁴²El 13º Congreso Nacional del Partido Comunista había definido una estrategia de desarrollo en tres fases. Estaba previsto doblar el PIB durante la primera fase decenal que iba hasta 1990 (objetivo alcanzado) y doblarlo de nuevo en la segunda fase que iba hasta el año 2000 (objetivo no improbable teniendo en cuenta las tendencias recientes); al final de la tercera fase, en el año 2050, la renta per cápita de China debía ser la de un país desarrollado medio.

ASIA Y EL PACIFICO



to en 1993), todo apuntaba a que la presión de la demanda fuese excesiva y a que fuese necesario aplicar una disciplina financiera y una política monetaria más estrictas.

La gran expansión de la demanda interna también hizo que en 1993 la balanza comercial fuese negativa por primera vez desde 1989. La demanda de importaciones registró un fuerte aumento y el crecimiento de las exportaciones fue menor ya que el capital exportable y los bienes de consumo fueron absorbidos por el mercado interno. Las considerables medidas de liberalización relacionadas con la solicitud de ingreso de China en el GATT también contribuyeron al notable crecimiento de las importaciones.

Para los próximos años están previstas políticas monetarias cada vez más restrictivas e importantes reformas del sector financiero. Inevitablemente, estas medidas frenarán el crecimiento aunque se esperan todavía índices bastante robustos de un 9 o un 10 por ciento en 1994 y 1995. Entre las expectativas positivas implícitas están las reacciones favorables de la oferta a las reformas en curso, la gran afluencia de inversiones extranjeras directas, la sólida posición de las cuentas con el exterior y los elevados niveles de reservas de divisas.

Pese a esas expectativas optimistas, quedan por resolver algunos problemas fundamentales. En primer lugar está el problema demográfico. El crecimiento de la población, a un ritmo anual de alrededor del 1,3 por ciento (1,5 por ciento durante 1980-1990) sigue siendo relativamente elevado teniendo en cuenta la base actual de población de más de 1 200 millones de habitantes. Pese a la reglamentación activa del control de la natalidad, las políticas de planificación de la familia han hallado importantes obstáculos, sobre todo en las zonas rurales, que en algunos casos se deben a las propias medidas adoptadas por el Gobierno⁴³.

Otros problemas son la posibilidad de mantener elevados niveles de crecimiento a largo plazo así como de lograrlo mediante una combinación equilibrada de métodos intensivos (elevando la productividad) y extensivos (permitiendo la absorción de una vasta y creciente mano de obra). Un factor importante que influirá en el ritmo de crecimiento futuro es la capacidad de incorporar a las empresas estatales, especialmente a las de mayores dimensiones, a la economía de mercado con el fin de aumentar su vitalidad y eficiencia.

A pesar del rápido crecimiento, y en cierta medida a causa de él, han aumentado las disparidades de niveles de vida y de ingresos entre las zonas rurales y las urbanas, las provincias de la costa y las del interior, las zonas económicamente favorecidas y de mayor desarrollo y las zonas con escaso apoyo público y

⁴³ Por ejemplo, las tierras agrícolas y las viviendas se alquilaban a los agricultores según el número de personas lo que suponía un estímulo para aumentar el tamaño de la familia.

ASIA Y EL PACIFICO



limitadas oportunidades de mercado. Una tarea importante que debe afrontar el Gobierno es impedir que se acentúen aún más las desigualdades regionales e intersectoriales. Para consolidar una economía socialista de mercado es preciso establecer un sistema económico liberal que fomente la iniciativa privada y al mismo tiempo impida las desigualdades sociales, la especulación y la corrupción.

El sector agrícola de China en fase de transición

A finales de los años setenta, las autoridades chinas iniciaron una serie de reformas del sector rural encaminadas a acelerar el lento crecimiento agrícola del país. Pese a haber estado insistiendo durante tres decenios en la necesidad de la autosuficiencia alimentaria y haber logrado progresos notables en sanidad y educación, las autoridades estaban insatisfechas por la incapacidad del sector rural de mejorar la cantidad, calidad y variedad de la producción agrícola. Durante más de 30 años, el sector rural necesitó cada vez mayores inversiones estatales para generar crecimiento, pero apenas pudo aumentar la productividad. De hecho, en algunos años la productividad agrícola quedó estancada o incluso disminuyó. La producción de cereales per cápita aumentó tan sólo un 14 por ciento entre 1952 y 1978, mientras que la producción de alimentos apenas superó el crecimiento demográfico. Además, el país había sido importador neto de cereales durante más de un cuarto de siglo.

Aunque las reformas de 1978 se centraron en elevar la producción agrícola dando a los agricultores mayores incentivos de precios e ingresos, inmediatamente después se procedió a una reestructuración completa del sector agrícola del país. En menos de cinco años, se cambió la política de control de los recursos y de la producción y se pasó del sistema de granjas colectivas a un sistema agrícola basado en la explotación familiar. La planificación estatal directa de la producción agrícola se sustituyó por la acción de los mercados y los precios. A principios de los años ochenta, el Gobierno había desmantelado el sistema de comunas, adoptado el sistema de la responsabilidad familiar y permitido que fuesen los precios y los mercados los que influyeran en las decisiones sobre la utilización de insumos y la producción.

Esta transición de un sector agrícola dependiente de la planificación central a otro basado en el mercado no sólo redefinió profundamente la función del Estado en la agricultura sino que también dio lugar a considerables aumentos de la productividad, los ingresos y el bienestar de la población rural. Por ejemplo, desde las reformas de 1978, el sector agrícola ha crecido a un ritmo anual medio de casi el 6 por ciento, uno de los mayo-

ASIA Y EL PACIFICO



res del mundo y el doble del registrado durante el período 1953-1978. El valor real de la producción agrícola china se ha duplicado con creces desde 1978. Y lo que es más importante, se registró un rápido incremento de la renta per cápita de la población rural, reduciéndose en dos terceras partes el número de personas que vivían en una situación de extrema pobreza. Los aumentos más rápidos de la renta per cápita rural se produjeron entre 1979 y 1984, cuando fueron de un 15 por ciento anual por término medio.

Reformas rurales iniciales. Antes de las reformas de 1978, el Gobierno central de China se encargaba de planificar y dirigir la actividad económica del país. El Estado elaboraba planes económicos anuales para la industria y la agricultura y asignaba objetivos de producción a las empresas industriales y agrícolas. El Estado se ocupaba también de facilitar a las empresas los insumos necesarios para alcanzar los objetivos y de comprar y distribuir la producción. Por ejemplo, el Gobierno impuso una política de compras obligatorias en virtud de la cual las familias de agricultores debían vender sus productos a los precios por él fijados. Más tarde el Gobierno racionó diversos artículos, entre ellos cereales, aceites comestibles, carne de cerdo, azúcar y tejidos de algodón destinados a la población urbana. En un momento determinado, los artículos para la población urbana racionados eran más de cien.

Las comunas populares rurales se encargaban de ejecutar las actividades asignadas por el plan central al sector rural. Las comunas eran a la vez organismos oficiales y cooperativas obligatorias que aplicaban las directrices del Estado y administraban pequeñas empresas y tiendas. La comuna solía estar integrada por 10-15 brigadas de producción, subdivididas en 10 equipos de producción de 20 a 30 familias cada uno. La comuna media incluía unas 5 000 familias con 4 000 ha de tierras cultivadas.

Las brigadas de producción asignaban cupos de producción y de compra a cada equipo y administraban las escuelas primarias, centros de salud y pequeños negocios minoristas no agrícolas. Los equipos de producción organizaban las actividades agrícolas y mantenían sistemas de contabilidad y distribución de los ingresos. Los pagos a los trabajadores se basaban en una fórmula de puntos por trabajo. Los equipos controlaban también los derechos de propiedad sobre la tierra y los bienes.

El sistema de comunas de China alcanzó casi todos los objetivos para los cuales se había establecido. Las comunas construyeron y explotaron obras de infraestructura rural (sistemas de riego, redes de transporte, etc.), organizaron y gestionaron instituciones económicas y de protección social (incluidas la aten-

ASIA Y EL PACIFICO



ción de salud y la educación) y aseguraron la autosuficiencia alimentaria en el sector rural.

El objetivo inicial de las reformas de 1978 fue consolidar esa infraestructura material y humana bien desarrollada: utilizando los precios como incentivo para aumentar la producción global. Las primeras medidas consistieron en relajar el control del Gobierno central sobre la superficie sembrada y elevar en más de un 20 por ciento los precios de compra de los cereales, en un 15 por ciento los del algodón, en un 25 por ciento los de las semillas oleaginosas y en un 25 por ciento los de los cerdos. Además, los sobrepuestos para las ventas superiores al cupo aumentaron en un 50 por ciento y los precios de los insumos se redujeron en un 10 por ciento.

Reorganización de la unidad de producción. Otro incentivo del Gobierno consistió en permitir a los equipos de producción que experimentaran diversos sistemas de pago, con la condición de que se mantuviera la estructura de propiedad y gestión colectiva de la comuna. Algunos equipos optaron por vincular los pagos al tipo de trabajo, mientras que otros los condicionaron a la cantidad de tiempo trabajado, al tipo de tierra o al volumen de la producción final. Un grupo de agricultores de la provincia de Anhui adoptó el sistema de pago que acabaría siendo más satisfactorio. Conocido como *Da Baogan* o *Baogan Dao Hu* (que significa dar en contrato todas las actividades a las familias), este sistema repartía las tierras, los bienes y el cupo del equipo de producción entre las distintas familias. Después de haber cumplido con las obligaciones del cupo y haber pagado una parte estipulada de la producción o de los ingresos al equipo de producción como impuesto con fines comunitarios, cada familia podía conservar o vender la producción excedente como deseara. Este sistema pasó a ser conocido más tarde como el Sistema de Responsabilidad Familiar.

Al principio, el Gobierno no apoyó el Sistema de Responsabilidad Familiar insistiendo en que los equipos de producción debían seguir siendo la unidad básica de gestión y manteniendo la propiedad colectiva de la tierra y de los bienes. Sin embargo, lo promovió de hecho como medida eficaz en las regiones remotas y montañosas más pobres.

En 1982, el Gobierno permitió que el sistema se convirtiera en la institución rural dominante para la producción agrícola en China. Las familias suscribieron contratos con los equipos de producción para el uso de la tierra durante un periodo determinado. Los contratos iniciales estipulaban derechos sobre la tierra por un periodo de tres a cinco años; a finales del decenio de 1980, los contratos se ampliaron a periodos de 15 años; y en 1993 se prolongaron a 30 años. Las familias firmaron también

ASIA Y EL PACIFICO



contratos con los equipos de producción para cumplir con los cupos de compras estatales y pagar diversos impuestos.

A finales de 1983, 200 millones de explotaciones agrícolas familiares habían adoptado el Sistema de Responsabilidad Familiar y más de 50 000 comunas habían sido suprimidas. Durante ese mismo período, el Gobierno introdujo otros dos cambios normativos: en primer lugar, en 1983 se permitió a las familias que intercambiaran y contrataran mano de obra para realizar labores agrícolas; y, en segundo lugar, en 1984 se aprobó el subarriendo de la tierra a otras familias a título de compensación. La finalidad de estas dos reformas era aumentar las inversiones en las explotaciones agrícolas mejorando el funcionamiento de los mercados de tierra y de trabajo.

Reformas de los mercados de productos. Antes de las reformas de 1978, el Gobierno chino clasificaba los productos agrícolas en tres categorías. La primera de ellas, que incluía los cereales, los cultivos oleícolas y el algodón, estaba sometida a la *tong gou* o compra unificada: el Gobierno era el único comprador a través del sistema de cupos obligatorios. Tanto los cupos y objetivos de producción como los precios de compra se fijaban para un período de 3 a 5 años. Las entregas de la producción que excedía del cupo eran obligatorias, pero recibían un sobreprecio del 20 al 30 por ciento. Estos productos no podían venderse en el mercado libre.

La segunda categoría incluía la carne, los productos acuáticos, el tabaco, el té, la seda y el azúcar y estaba sujeta a la *pai gou* o compra impuesta: el Gobierno fijaba los cupos y precios de compra obligatoria pero permitía la venta de los excedentes en el mercado libre. No había cupos obligatorios para los productos de la tercera categoría, integrada por hortalizas, frutas y algunos cultivos industriales. Sin embargo, organismos oficiales establecían los precios y controlaban el mercado interregional; los productores sólo podían realizar transacciones en los mercados locales.

A principios del decenio de 1980, otras reformas orientadas al mercado habían legalizado los mercados mayoristas y autorizado el comercio de cereales en el mercado libre (a condición de que se cumpliera con el cupo de compras). El Gobierno redujo gradualmente la cantidad de productos sujetos a cupos de compra y reformó el sistema cooperativo de comercialización y suministro rural. Estos cambios normativos favorecieron a las empresas de comercialización de propiedad de los agricultores, que incluían tanto las cooperativas privadas como los negocios individuales. A principios del decenio de 1990, había 3,7 millones de empresas privadas de comercialización que empleaban a unos 14 millones de personas.

ASIA Y EL PACIFICO



Estas empresas compraban productos agrícolas a los comerciantes en los mercados locales o directamente a los agricultores y a continuación los elaboraban, transportaban o vendían en los grandes mercados mayoristas. En muchos casos, competían con los organismos oficiales de compra (es decir las cooperativas de suministro rural reformadas). A finales de 1993, los agricultores chinos vendían el 85 por ciento aproximadamente de sus productos agrícolas a precios de mercado en comercios del sector privado.

A mediados del decenio de 1980, los productos no agrícolas se sustrajeron también progresivamente al plan obligatorio y a los sistemas privados de distribución, y los canales del mercado se ampliaron gradualmente. El Gobierno introdujo en 1985 la dualidad de precios para los productos industriales (lo cual permitía que la producción que superaba los objetivos fijados se vendiera en el mercado libre) y comenzó a eliminar paulatinamente el sistema de fijación de los precios de compra a finales del decenio de 1980. En 1980, el 90 por ciento de los productos industriales se distribuían con arreglo al plan central; en 1994, la proporción de productos industriales sometidos a la planificación estatal había disminuido a menos de un 10 por ciento. Además, el número de productos de consumo reglamentados por organismos públicos, incluidos los productos alimenticios básicos, se redujo de 274 en 1978 a 14 a principios de 1994.

Reformas rurales y desarrollo agrícola

Durante el decenio de 1980 el valor bruto real de la producción agrícola se duplicó con creces y estuvo acompañado de una diversificación considerable y de un aumento de la productividad. Por ejemplo, entre 1979 y 1985 la superficie sembrada de cereales disminuyó en un 6 por ciento y la parte correspondiente a este cultivo en el empleo agrícola descendió del 93 por ciento al 70 por ciento, dado que los agricultores desplazaron recursos y mano de obra hacia otras actividades agrícolas más rentables como el cultivo de frutas y hortalizas. La mano de obra agrícola total se redujo desde más del 70 por ciento de la población total en 1979 al 58 por ciento en 1993, pero la parte correspondiente a la agricultura en el ingreso nacional se mantuvo en un 33 por ciento.

No obstante, esta reasignación de los recursos no se tradujo en un descenso de la producción. La disponibilidad de cereales aumentó de 305 kg per capita en 1978 a 400 kg en 1984. La producción total de cereales subió de 304,8 millones de toneladas en 1978 a 456,4 millones en 1993, lo que representó un crecimiento del 50 por ciento. Durante los últimos 15

ASIA Y EL PACIFICO



años, el rendimiento de los cereales, el algodón y las semillas oleaginosas aumentó en un 3,5 por ciento al año. Estos aumentos de la productividad se debieron en su mayor parte al incremento de los insumos: el consumo de fertilizantes químicos se triplicó y el número de pequeños tractores se cuadruplicó.

La ganadería, la pesca, la silvicultura y otras actividades no relacionadas con el cultivo registraron una expansión aún más rápida. Durante los últimos quince años, la producción pecuaria y pesquera aumentó en un 10 por ciento anual, la forestal en un 5 por ciento y otras actividades «secundarias» en un 15 por ciento. Aun cuando el valor de los cultivos aumentó en más de un 4 por ciento al año, su participación en el valor total de la producción agropecuaria disminuyó de un 77 a un 60 por ciento. La parte correspondiente a la producción pecuaria aumentó de un 14 a un 26 por ciento de la producción total. La liberalización relativa de los mercados pecuarios y el rápido crecimiento de los ingresos fueron la causa de que la producción y el consumo de carne se incrementaran con mayor rapidez que todos los demás productos agrícolas. Durante el decenio de 1980, el consumo per capita de carne de cerdo aumentó en un 200 por ciento, el de aves de corral en un 440 por ciento y el de huevos en un 290 por ciento.

Sin embargo, este rápido crecimiento económico y esta transición hacia una economía orientada al mercado han ido acompañados de períodos de inflación elevada y desequilibrios macroeconómicos. A finales del decenio de 1980 el Gobierno introdujo varios programas de austeridad para frenar la inflación y enfriar la economía sobrecalentada. Por consiguiente, en 1989 y 1990 la tasa de crecimiento del PNB real se redujo a cerca de la mitad de la tasa media anual registrada durante los primeros años de la reforma.

Además, los beneficios del crecimiento no se han distribuido de modo uniforme. Por ejemplo, el fuerte crecimiento del sector rural contribuyó considerablemente a rebajar los niveles de pobreza a principios de los años ochenta, pero la aminación posterior del crecimiento agrícola a partir de 1985 coincidió con el estancamiento de dichos niveles. El número de personas pobres en las zonas rurales disminuyó de 260 millones en 1978 a 100 millones en 1990 (es decir de un 33 por ciento de la población rural a un 12 por ciento aproximadamente). Sin embargo, en 1985-1990 la incidencia de la pobreza rural se mantuvo bastante constante. En 1978, la mayor parte de las personas pobres residían en zonas donde era posible aumentar rápidamente la productividad mediante un mayor uso de insumos agrícolas y semillas híbridas. Sin embargo, en 1985 la población pobre de China se concentraba en las

ASIA Y EL PACIFICO



zonas de secano menos productivas. Aunque en estas zonas con pocos recursos se consiguieron algunos incrementos de productividad, el crecimiento de la población contrarrestó en gran medida esos aumentos del crecimiento agrícola.

Lo paradójico es que el aumento espectacular de la disponibilidad de cereales a principios del decenio de 1980 condujo a una segunda ronda de reformas normativas que perjudicaron a muchos agricultores. La cosecha sin precedentes de cereales y algodón recogida en 1984 planteó un grave problema fiscal al Gobierno central, ya que éste seguía estando obligado a comprar a los agricultores, a precios relativamente altos en comparación con los de consumo, toda la producción de cereales que superara el cupo. Aunque el Gobierno había aumentado los precios al por menor de la carne de cerdo, el pescado y los huevos para compensar el aumento de los precios de compra, los precios al por menor de productos de primera necesidad como los cereales y los aceites comestibles no habían subido. Por tanto, las subvenciones a los alimentos aumentaron de un 8 por ciento del presupuesto estatal en 1979 a un 25 por ciento en 1984. Este aumento representó una carga financiera insoportable para un país que trataba de destinar más inversiones al sector industrial.

Para reducir esa carga, el Gobierno convirtió el sistema de adquisición de 30 años de antigüedad, en un sistema de «compras contractuales» en virtud del cual se eliminaron los cupos obligatorios para el algodón en 1984 y para los cereales en 1985. El nuevo sistema establecía precios unificados para el promedio ponderado del cupo y precios al nivel de 1984 para la producción superior al cupo. Además, establecía cupos más bajos para las compras de algodón, elevaba el costo de insumos como el gasóleo y los fertilizantes y reducía las inversiones estatales en la agricultura. El descenso de los precios de los cereales y del algodón se tradujo en una reducción tanto de la superficie sembrada como del uso de insumos: en 1985 la producción de cereales disminuyó en un 7 por ciento en 1985 y la de algodón en un 34 por ciento.

El auge de las empresas rurales y la agricultura

Tras la disolución del sistema de comunas, el Gobierno permitió que los municipios heredaran las funciones administrativas y las propiedades de las comunas y que las aldeas se hicieran cargo de las funciones y propiedades de las brigadas. Estas empresas municipales y aldeanas empezaron pronto a funcionar como empresas colectivas, muchas de las cuales suministraban insumos a los agricultores, produciendo una variedad de bienes y servicios. Mientras tanto, las empresas rurales de

ASIA Y EL PACIFICO



propiedad privada experimentaron un rápido crecimiento.

A mediados del decenio de 1980, cuando el Gobierno empezó a enfrentarse a los problemas fiscales causados por las subvenciones de alimentos y la compra de cereales, puso en marcha una serie de reformas normativas centradas en las empresas municipales y aldeanas y las empresas industriales urbanas. Entre las reformas adoptadas se incluyeron un sistema de beneficios distribuibles, el derecho a vender en el mercado libre la producción que excediera de los objetivos del plan y el permiso para contratar mano de obra (y para que los agricultores trabajaran fuera de las explotaciones agrícolas). El Gobierno incentivó además las empresas municipales y aldeanas con exenciones fiscales y crédito subvencionado. La expansión de éstas superó todas las previsiones. Entre 1978 y 1993, la producción de dichas empresas aumentó a una tasa anual del 21 por ciento, y el empleo en un 12 por ciento. En 1978, su producción representaba sólo el 35 por ciento de la producción agrícola, pero a principios del decenio de 1990 la proporción se había incrementado hasta un 200 por ciento aproximadamente. Entre 1978 y 1993, el número de empresas pasó de 1,5 millones a 20,8 millones, creando casi 80 millones de puestos de trabajo para los campesinos, de quienes se decía que dejaban la tierra, pero no el campo.

Las empresas municipales y aldeanas tuvieron efectos variados sobre el sector agrícola. Por ejemplo, en los primeros años después de las reformas, contribuyeron al crecimiento agrícola suministrando insumos, prestando servicios técnicos y mejorando la infraestructura de las comunidades. También crearon empleo, absorbieron la mano de obra sobrante, aumentaron los ingresos rurales y acortaron la distancia entre los sectores rural y urbano. Sin embargo, ofrecían una recuperación de las inversiones más elevada que el sector agrícola, al tiempo que competían por los mismos recursos; como resultado de ello, los agricultores y el Estado empezaron a invertir sus nuevos ahorros en las empresas municipales y aldeanas en mayor medida que en el sector agrícola. Esto tuvo efectos negativos sobre la producción agrícola y creó nuevas diferencias de ingresos entre los trabajadores agrícolas y la industria rural.

Además, en el curso del decenio de 1980, mientras la producción destinada a los mercados urbanos y de exportación aumentaba, la producción de insumos agrícolas disminuía: la de fertilizantes nitrogenados en un 27 por ciento y la de maquinaria agrícola en un 50 por ciento. Muchos agricultores se veían obligados a recorrer largas distancias para adquirir esos insumos en las ciudades, de modo que los costos de producción se elevaban y los ingresos agrícolas disminuían, lo cual

ASIA Y EL PACIFICO



reducía los incentivos para invertir en la agricultura.

Cuando en 1984 se redujeron los incentivos de los precios agrícolas y descendió la producción de cereales, la rentabilidad decreciente de la agricultura indujo a muchos agricultores a invertir la mayor parte de sus nuevos ahorros y mano de obra en las empresas municipales y aldeanas. En 1993, el total de los préstamos de dichas empresas pendientes de devolución a las cooperativas de crédito rurales ascendían a 147 200 millones de yuans, mientras que sus depósitos totales sumaban sólo 30 200 millones de yuans. Al mismo tiempo, los depósitos y préstamos sin reembolsar de las familias de agricultores ascendían a 286 700 millones y 75 900 millones de yuans respectivamente. Las empresas municipales y aldeanas habían extraído del sector agrícola 117 000 millones de yuans, cantidad equivalente al 30 por ciento del valor de todo el capital fijo productivo que poseían las familias agrícolas a finales de 1992.

La inversión de los agricultores en bienes agrícolas como porcentaje de sus ahorros disminuyó desde un 25 por ciento a principios del decenio de 1980 a menos de un 6 por ciento a finales del decenio siguiente. Del mismo modo, la inversión estatal en la agricultura disminuyó de un 10 por ciento del total nacional a finales de los años setenta a un 3,3 por ciento a finales de los ochenta. Como promedio, entre 1985 y 1990 la inversión de capital en la agricultura por parte del Estado y de los agricultores conjuntamente fue sólo un 30 por ciento de las inversiones de las empresas municipales y aldeanas. Los últimos datos disponibles indican que la inversión insuficiente en el sector agrícola y la débil infraestructura están empezando a limitar el crecimiento. Por ejemplo, la superficie de las tierras de regadío sigue siendo similar a la de 1979 y el 25 por ciento de los embalses del país están sufriendo una merma a causa de la sedimentación y la erosión.

Las empresas municipales y aldeanas han causado otros trastornos en el sector agrícola. Por ejemplo, a diferencia de las empresas urbanas, que atraen a familias enteras, aquéllas suelen captar a los trabajadores mejor preparados y más competentes, con lo que en las explotaciones agrícolas quedan los miembros menos productivos de las familias. Por último, no están sujetas a la misma legislación ambiental que las industrias urbanas y en muchas zonas están degradando las tierras agrícolas y el agua de riego.

Orientación de la organización agrícola y de la agricultura en el futuro

En 1994, sólo siete productos agrícolas seguían sometidos a algún tipo de control oficial. A mediados de 1993 se relajaron

RECUADRO 6

PROBLEMAS DE DESARROLLO EN LOS ESTADOS INSULARES DEL PACIFICO

Los estados insulares del Pacífico presentan una gran diversidad en cuanto a sistema económico, régimen de tenencia de la tierra, dotación de recursos y densidad de población. Sin embargo, los países de la subregión se enfrentan con una serie de limitaciones comunes, entre ellas mercados internos pequeños, una base productiva y de recursos reducida, costos unitarios de infraestructura relativamente altos, una fuerte dependencia respecto del comercio externo y una gran vulnerabilidad a las catástrofes y conmociones externas. Además, los estados insulares del Pacífico (a diferencia de los del Caribe) no tienen en sus proximidades un gran mercado de altos ingresos.

El crecimiento económico tiende a ser irregular, con tasas de crecimiento a largo plazo que simplemente se mantienen a la par del crecimiento de la población. El PNB per cápita oscila entre 1 830 dólares en Fiji y 560 dólares en las Islas Salomón. Los indicadores sociales son en general superiores a los de los países en desarrollo con un nivel de ingresos análogo o más elevado. Los estados insulares del Pacífico cuentan con recursos naturales relativamente abundantes, un índice elevado de tierras por habitante y extensas zonas marítimas que contienen importantes riquezas minerales y pesqueras. La zona marítima media es más de 24 veces superior a la de los estados insulares del Caribe.

En el curso de los años, los estados insulares del Pacífico se han beneficiado de importantes flujos de ayuda en condiciones de favor, remesas de trabajadores y una base de recursos naturales favorable a una economía de subsistencia. La pobreza absoluta

es escasa, pero la relativa sigue planteando problemas en las Islas Salomón y Vanuatu. Los últimos indicadores sobre la tasa de autosuficiencia en alimentos muestran en todos los países niveles elevados que oscilan desde el 95 por ciento en Papua Nueva Guinea hasta el 145 por ciento en Vanuatu.

Los ingresos per cápita se mantienen estancados desde principios del decenio de 1980 y las tasas medias de crecimiento de la población siguen siendo superiores al 2 por ciento. Este crecimiento económico bajo y estancamiento a pesar de la fuerte afluencia de recursos externos y de las elevadas tasas de inversión se denomina con frecuencia «paradoja del Pacífico». Debido a las limitaciones de la política monetaria en economías pequeñas y abiertas con subsidios externos y remesas de trabajadores relativamente altos, la política fiscal es el principal instrumento macroeconómico. La estrategia de desarrollo más reciente y común consiste en buscar oportunidades de exportación y sustitutos eficientes de las importaciones con miras a promover la economía interna.

La agricultura, la pesca y la silvicultura son tres de las principales actividades que ofrecen perspectivas alentadoras de crecimiento en el futuro (otras dos de ellas son el turismo y la manufactura en pequeña escala). La agricultura, que es la principal fuente de empleo en la región, está dominada por una combinación de cultivo de raíces y hortalizas de semisubsistencia y producción de copra, cacao, azúcar y café para la exportación. Los precios en descenso e inestables de los cultivos tradicionales de exportación han impulsado a los agricultores a diversificar su producción introduciendo productos no tradicio-

nales como la calabaza, la vainilla, el melón, la leche de coco y la carne de ganado vacuno criado en dehesas para los mercados de exportación.

Aunque los derechos marítimos son muy amplios, se han destinado pocas inversiones internas al sector pesquero. Hasta ahora se ha preferido arrendar los derechos de pesca a embarcaciones extranjeras antes que fomentar la capacidad pesquera autóctona. Sin embargo, recientemente muchos gobiernos han promovido los vínculos entre las pesquerías extranjeras y la industria interna en ciernes. Será necesario que las pesquerías internas mejoren los conocimientos técnicos locales, amplíen los servicios de recogida y comercialización, reserven sectores de sus zonas económicas para las comunidades pesqueras locales y ofrezcan incentivos fiscales, financieros e infraestructurales suficientes.

El medio ambiente de estos estados es frágil y está expuesto a diversos tipos de degradación. Dada la fuerte dependencia económica y cultural respecto del medio ambiente natural, las preocupaciones ambientales se están convirtiendo en la característica más des-

tacada de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Aunque ninguno de estos problemas ambientales es exclusivo de las islas del Pacífico, casi todos ellos se ven agravados por el hecho de que estas pequeñas masas de tierras bajas están diseminadas por una parte del mayor océano del mundo, lo cual se traduce en una vulnerabilidad a las subidas del nivel del mar y las catástrofes naturales y un alto grado de diversidad de los ecosistemas y especies.

Entre los problemas ambientales comunes de toda la región se incluyen los efectos del crecimiento demográfico sobre el sistema urbano de abastecimiento de agua y alcantarillado; la degradación de las cuencas hidrográficas como resultado de las prácticas forestales y de la deforestación conexa; las amenazas a los acuíferos costeros y de los atolones; la contaminación del mar a causa de la deforestación, el alcantarillado y los desmontes; el deterioro de las tierras debido a la erosión y a la compactación del suelo; la pérdida de diversidad biológica; la pesca de altura con redes de deriva y la sobrepesca de recursos marinos.

ASIA Y EL PACIFICO



los controles sobre los precios de los cereales y aceites comestibles y se introdujeron mercados de futuros para los cereales. El Gobierno central ha anunciado que para 1996 se habrán eliminado por completo los controles administrativos sobre los cereales y semillas oleaginosas.

A medida que se suprimen los controles sobre los precios al por menor y se reduce gradualmente el sistema de racionamiento, la población urbana compra una cantidad cada vez mayor de alimentos básicos en el mercado libre. En junio de 1993, sólo tres provincias (Tíbet, Hainan y Gansu) mantenían el sistema de racionamiento de cereales en virtud del cual la población urbana tiene derecho a comprar cereales a bajo precio con cupones. En todas las demás provincias se han eliminado estos cupones, y los agricultores reciben ahora otros suplementos salariales como compensación parcial. Estas modificaciones seguirán causando numerosas dificultades en el sector agrícola de China en el curso del decenio de 1990. El fuerte crecimiento de los ingresos, unido a una reducción ulterior de las subvenciones a los productos básicos, seguirá alterando las modalidades de consumo de alimentos. La mayor elasticidad de la demanda de productos pecuarios y piensos en función de los ingresos hará que ésta aumente más deprisa que la del arroz. La demanda de trigo de mejor calidad, frutas, hortalizas y arroz *japonica* parece también estar aumentando.

Asimismo, las ayudas a la producción de cereales afectarán a las estructuras de los incentivos y a las decisiones de los agricultores con respecto a lo que han de sembrar. El crecimiento del sector agrícola y las mejoras en la producción de cereales en el futuro dependerán de las modificaciones normativas que se introduzcan en la política de inversiones, mano de obra y migración de la población, derechos de propiedad y otras reformas de la producción, comercialización y sistemas de almacenamiento de los cereales. Por ejemplo, un problema importante con el que se enfrentan las autoridades de China es la fragmentación de las tierras agrícolas. Cuando a principios del decenio de 1980 las familias se convirtieron en productores independientes, cada explotación agrícola solía tener cuatro o cinco parcelas de 0,5 ha en total, dispersas por diferentes localidades y aptas para diferentes usos. Aumentaron los incentivos a la producción, pero desaparecieron las economías de escala. Algunos equipos de producción intentaron concentrar las parcelas, pero el tamaño total no se vio afectado. Además, las tentativas de concentración parcelaria dieron a menudo lugar a un conflicto de intereses entre familias. Otros agricultores no tenían confianza en el arrendamiento a largo plazo de tierras y activos.

ASIA Y EL PACIFICO



Los responsables de la formulación de políticas en China están examinando actualmente medidas para seguir reformando las instituciones agrícolas, tales como permitir la libre migración de mano de obra y población tanto entre regiones como de las zonas rurales a las urbanas. El propósito es alentar a algunas familias a que dejen la tierra, lo que permitiría a otras concentrar sus parcelas y mejorar su eficiencia. Uno de los obstáculos es el sistema de registro de residentes, que asigna condiciones jurídicas diferentes a las poblaciones rural y urbana y limita los lugares donde las personas pueden vivir y trabajar. El Gobierno presentó en marzo de 1994 una propuesta para reformar este sistema.

Otro problema es la confusa situación jurídica de la propiedad de la tierra y de los derechos de propiedad. A principios del decenio de 1980, los agricultores firmaron contratos con los equipos de producción, que representaban al propietario oficial de la tierra y de los bienes. Sin embargo, el Gobierno conservó el derecho a modificar la duración de los arrendamientos. Hoy en día, en casi todas las zonas rurales las principales preocupaciones en relación con la tenencia de la tierra son la seguridad, duración, transferibilidad y «comerciability» de los arrendamientos de tierras (y las consecuencias para las inversiones a largo plazo). En un experimento llevado a cabo recientemente se dividieron todas las tierras de una aldea en dos categorías: las tierras de una categoría se distribuyeron a título perpetuo entre los miembros de la aldea, mientras que las de la otra categoría se destinaron a licitación abierta. La propiedad de la tierra sigue siendo una cuestión espinosa y un problema práctico que seguirá planteándose en los años venideros.

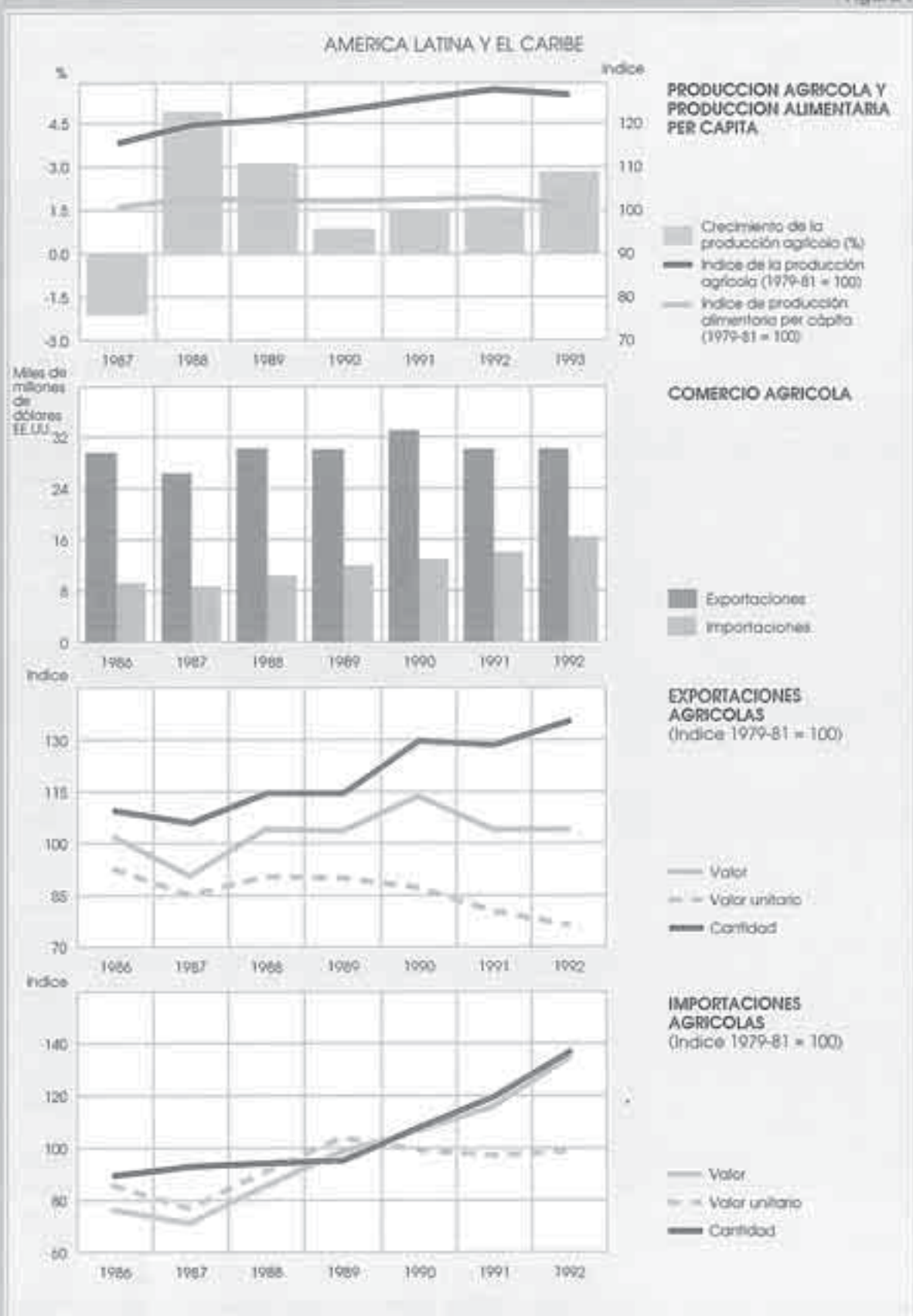


AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

RESUMEN REGIONAL

De acuerdo con los principios económicos orientados al mercado de aceptación general, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han continuado avanzando en el proceso de supresión de reglamentaciones, privatización y apertura hacia el exterior de sus economías. Estas políticas han seguido atenuando los viejos problemas debido a una inflación elevada y a los desequilibrios de las cuentas exteriores y fiscales. La presión inflacionista se ha reducido, en algunos casos de manera espectacular. El endeudamiento externo, es todavía un importante impedimento para una recuperación plena, no obstante haber disminuido algo, gracias a las medidas de reestructuración y reducción de la deuda, así como al descenso general de los tipos de interés desde comienzos de los años noventa. El nuevo clima de confianza creado por las mejores perspectivas económicas y la apertura hacia el exterior ha permitido la llegada de una importante afluencia de capital privado. La integración regional ha adquirido un impulso considerable, siendo una característica importante del proceso actual, la mayor apertura del sistema comercial regional hacia los elementos externos.

Sin embargo, estos resultados no impiden que haya incertidumbres. La tasa de crecimiento económico ha registrado una aceleración acentuada en la mayoría de los países durante los años noventa, pero han sido escasas las mejoras significativas conseguidas, si se considera su distribución por habitante. El crecimiento del PIB regional en 1993 fue importante, con un 3,2 por ciento (excluido el 2,6 por ciento del Brasil, muy por debajo del promedio anual, de casi un 5 por ciento, de los dos años anteriores). La inflación descendió por debajo del 10 por ciento en la Argentina, Bolivia y México, y también disminuyó considerablemente en economías antes hiperinflacionistas, como las del Perú y Nicaragua. Sin embargo, la tasa de inflación superó el 2.200 por ciento en el Brasil, con una influencia desestabilizadora sobre toda la región. El déficit regional en cuenta corriente aumentó considerablemente en 1993 (hasta el 2,5 por ciento del PIB, en comparación con el 1 por ciento de comienzos de los años noventa), con una balanza comercial negativa por segundo año consecutivo desde el comienzo de la crisis a principios de los años ochenta. La fuerte afluencia de capital hacia unas economías muy vulnerables a la inflación ha creado problemas de «nueva generación» en la gestión económica. Ante



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



la necesidad de contrarrestar una acumulación excesiva de liquidez, los gobiernos han efectuado ajustes monetarios (y en menor medida fiscales), cuyo efecto general ha sido una elevación de los tipos de interés. Al mismo tiempo, se han seguido aplicando políticas en materia de divisas como instrumento de estabilización interna, con el resultado de una sobrevaloración progresiva de las monedas nacionales en numerosos países, lo cual ha afectado negativamente a su competitividad exterior.

Siguen siendo necesarios importantes esfuerzos para ampliar la base de la recuperación económica y extender sus beneficios a los grandes sectores de la sociedad que continúan viviendo en una situación de extrema pobreza. El ajuste estructural ha comenzado por fin a producir dividendos de crecimiento y estabilización, y puede haber establecido la base para pautas de crecimiento más estables y sostenidas en numerosos países. No obstante, la reforma orientada al mercado todavía tiene que demostrar su eficacia en la creación de las condiciones necesarias para una distribución más equitativa de los recursos y el bienestar en la región. La recuperación económica constituye una oportunidad para que los gobiernos desplacen sus prioridades de los problemas cotidianos de la actuación ante la crisis hacia aspectos más estructurales, entre ellos los de la esfera social.

Sector agrícola

Si se prescinde de los factores específicos de cada país y climáticos, los resultados de la agricultura en 1993 se han visto fuertemente afectados por las condiciones agroeconómicas generales. La capacidad de producción de la agricultura regional ha sufrido los efectos negativos de la continuación de las medidas de estabilización, que han reducido la capacidad de los gobiernos para efectuar una intervención de apoyo; la sobrevaloración de las monedas, con la consiguiente pérdida de competitividad; y el mantenimiento de los problemas de una demanda interna e internacional deprimida de los productos agrícolas, agravados por el constante proteccionismo en los principales mercados de exportación de la región.

En consecuencia, el índice de producción agrícola de la región considerada en conjunto mostró en 1993 una reducción de casi un 1 por ciento con respecto al año anterior. Este retroceso se produjo después de varios años de resultados mediocres o malos en numerosos países de la región. La producción agrícola regional solamente subió un promedio del 1,2 por ciento anual durante 1990-93, alrededor de la mitad

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



de la ya deprimida tasa media de crecimiento del decenio anterior.

El sector de las exportaciones agrícolas de la región mostró una tendencia igualmente débil, en notable contraste con los resultados relativamente dinámicos de las exportaciones de otros sectores desde comienzos de los años noventa.

En los próximos años se espera que mejore algo el marco de las políticas internacionales que rodean el comercio agrícola, en particular como resultado de las conclusiones de la Ronda Uruguay de Negociaciones del GATT. El recientemente fortalecimiento de los precios agrícolas de algunos de los principales productos de exportación de la región es un signo alentador en este sentido⁴⁴. Sin embargo, los precios del café, el azúcar, el trigo y la soja se han mantenido muy por debajo de la media de los años setenta y la mayor parte de los ochenta. Asimismo, a pesar del compromiso de muchos países de reducir los niveles de sostenimiento de la agricultura y mejorar el acceso al mercado, la región tendrá que seguir haciendo frente a una fuerte competencia en las exportaciones de sus productos básicos, así como al riesgo de nuevas formas de proteccionismo, como las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Políticas sectoriales. Al igual que el resto de la economía, las políticas regionales se han concentrado cada vez más en la función de las fuerzas del mercado en la agricultura como principal mecanismo para la asignación de recursos. Este proceso ha impuesto la difícil tarea de redefinir la función del sector público, incluso en agricultura. Como demuestra la experiencia reciente de la región, los cambios radicales de estrategia tienen el riesgo de pasar de un extremo al otro, en este caso de una presencia excesiva en los mecanismos de producción y de mercado a una ausencia excesiva del sector público.

Estas cuestiones adquieren mayor interés ante los resultados en general poco satisfactorios de la agricultura regional en los últimos años. Entre los diversos factores que han determinado tales tendencias, ¿cuál ha sido la función de las nuevas estrategias normativas? Más en concreto, ¿corren peligro un gran número de agricultores de ser los grandes perdedores en la reforma del mercado libre? Aunque esta cuestión, muy debatida, solamente puede tener respuesta en un plazo más largo, el problema tiene repercusiones inmediatas para las autoridades. Sin un apoyo adecuado de los gobiernos, una parte considerable de la agricultura, sector históricamente olvidado en la región, corre el peligro de perder la viabilidad

⁴⁴El precio del café aumentó un 10,6 por ciento, el del azúcar un 10 por ciento, el de la carne de res un 6 por ciento, el del arroz un 8 por ciento, el del trigo un 8,4 por ciento, y el de la soja un 3 por ciento.

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



económica en el período de transición, hasta que las fuerzas del mercado lo encaucen para permitirle alcanzar una eficacia y autosuficiencia mayores a largo plazo. El apoyo se debe concentrar en la mejora de la productividad agrícola y la aceleración del proceso de modernización. Esto se puede conseguir proporcionando a los agricultores una infraestructura mejor, servicios de extensión y capacitación y asistencia técnica y financiera.

El mayor conocimiento de estos problemas y necesidades indujo a varios países de la región a fortalecer la función de las políticas sectoriales en 1993, sobre todo con respecto a las políticas e instrumentos institucionales de apoyo a la agricultura.

Una esfera importante de la reforma institucional, con amplias consecuencias para la agricultura, fue la creación de los ministerios de medio ambiente en Bolivia, Colombia, El Salvador y Nicaragua. Esta novedad es particularmente interesante no sólo como signo del creciente reconocimiento de la importancia de los problemas relativos al medio ambiente en la región, sino también porque define una línea nueva de acción normativa de esos gobiernos en el marco de la redefinición del sector público. También puede considerarse como indicio de condiciones económicas y políticas mejores para la adopción de decisiones, en la medida en que los gobiernos pueden canalizar una cantidad considerable de recursos humanos y financieros hacia objetivos a plazo más largo.

Otro sector donde se han registrado novedades institucionales importantes es el proceso de integración regional y subregional, que se examina en la sección sobre acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (pág. 156).

Por lo que se refiere a las políticas internas relativas al sostenimiento de la agricultura, se registraron varias novedades importantes, especialmente en Colombia, México y la Argentina. En 1993, el Gobierno de Colombia promulgó una serie de medidas destinadas a promover el desarrollo agrícola en los próximos años. Fueron las siguientes: la Ley General de Desarrollo Agrícola y Pesquero, un plan decenal de mejora y saneamiento de la tierra, el establecimiento de un sistema nacional de transferencia tecnológica y la creación de una institución cooperativa para la investigación agrícola y el establecimiento de Colombia Internacional, institución para la promoción de las exportaciones. En la nueva Ley General se definen varias normas y reglamentos para el sostenimiento de la agricultura. Cabe mencionar, por ejemplo, la eliminación de los derechos en el origen para los servicios agrícolas, incentivos a la creación de capital en las zonas rurales y la

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



creación de fondos de estabilización para los precios agrícolas, seguros para los cultivos y subvenciones a las familias de campesinos.

Otras medidas de sostenimiento de la agricultura consistieron en cambios en el sistema de precios para proteger las empresas agroindustriales, precios mínimos de importación para contrarrestar los efectos de las exportaciones subvencionadas y cambios en las licencias de importación para determinados productos que tienen repercusiones en la producción pecuaria. Al mismo tiempo, el fondo de estabilización de precios para el algodón se modificó con objeto de mejorar su eficacia práctica y se firmó un acuerdo especial con Venezuela para reglamentar el comercio bilateral del arroz. Por último, se estableció un certificado de reembolso de impuestos para las actividades productivas relativas a la agricultura y la pesca.

Una novedad importante en el proceso de las reformas normativas llevadas a cabo por el Gobierno mexicano desde finales de los años ochenta⁴⁵, fue el programa PROCAMPO. Introducido en 1993, se espera que permita equiparar los precios internos de los productos del programa con los precios mundiales para abril de 1995. El PROCAMPO tiene por objeto sustituir progresivamente el sostenimiento de los precios por pagos de ingresos directos. Se da apoyo directo a los productores que hayan cultivado los principales cereales y semillas oleaginosas en estos últimos años. Los agricultores podrán cambiar libremente hacia cultivos más rentables en el futuro. El apoyo de los ingresos directos está destinado a los agricultores de subsistencia más que a los productores comerciales. En el marco del nuevo programa, el Gobierno efectuará pagos directos a los agricultores en función del número de hectáreas cultivadas de maíz, frijoles, trigo, arroz, algodón, soja, cártamo, cebada, sorgo y café. Los pagos por hectárea se mantendrán constantes en valor real durante diez años, y luego se reducirán progresivamente entre el año 11 y el 15. Se prevé la conversión de tierras de maíz para destinarlas a trigo, algodón, frutas y hortalizas. Los agricultores de subsistencia, que en general no se han beneficiado del sistema de sostenimiento de precios garantizados, podrán aprovechar directamente el PROCAMPO. De esta manera, se espera que el programa mitigue los efectos de la migración de mano de obra agrícola del medio rural hacia el urbano. El presupuesto asignado en 1994 para la financiación del PROCAMPO representa un aumento de más del 80 por ciento con respecto al apoyo a los productores en 1993.

En el marco del programa «Argentina en crecimiento, 1993-

⁴⁵ Véase *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1993*.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



* Se trata de una iniciativa comercial y de inversiones anunciada por los Estados Unidos en 1990, con objeto de promover el comercio regional liberalizado, reducir la deuda oficial y aumentar las inversiones extranjeras en América Latina y el Caribe. Su elemento fundamental fue una propuesta de creación de una zona de libre comercio en el hemisferio occidental. Sin embargo, a excepción de cierto compromiso de reducción de la deuda, no se introdujo ninguna legislación o presupuesto para la aplicación de ninguno de los objetivos de la iniciativa. No obstante, la perspectiva de un mayor acceso al mercado de los Estados Unidos constituyó un signo económico claro en toda la región, y todos los países de América Latina y el Caribe excepto tres firmaron la IEA con los Estados Unidos.

1995», el Gobierno argentino ha anunciado en 1993 numerosas políticas de sostenimiento de la agricultura. Con objeto de mejorar la rentabilidad y fomentar las inversiones en el sector, se eliminaron los impuestos sobre los bienes y los derechos de importación sobre el capital; se introdujo un programa de crédito, con participación de bancos oficiales y privados, para refinanciar la deuda agrícola a tipos de interés próximos a los de los mercados internacionales; se proporcionaron servicios ampliados para la prefinanciación de las exportaciones agrícolas; se creó un nuevo servicio de crédito agrícola, por una cuantía de 200 millones de dólares, para el período de 1993-95; el Banco Nacional Argentino introdujo nuevas líneas de crédito supervisado para la reconversión de las unidades de producción agrícola hacia la cría de ovinos, los frutales, las hortalizas, los productos agroindustriales y el agriturismo. En este nuevo conjunto de políticas también figuraban medidas para mejorar la competitividad agroindustrial y la extensión agraria y reducir los riesgos climáticos. Se introdujo asimismo un programa de asistencia técnica para ayudar a la reconversión y la diversificación de la producción de unas 30 000 empresas agrícolas de tamaño pequeño y mediano.

Acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe

El compromiso de numerosos países para conseguir un régimen comercial más abierto se pone de manifiesto en la reciente revitalización de acuerdos comerciales antiguos y nuevos en la región. Inspirados en particular en la Iniciativa Empresa para las Américas (IEA)⁴⁴ y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), numerosos países negociaron la ampliación de los mercados por medio de un acceso privilegiado recíproco con los países vecinos, revitalizando así antiguos acuerdos comerciales en toda la región.

Los planes de cooperación regional no son nuevos en América Latina y el Caribe. Muchos de los grupos destinados a promover la integración económica y un comercio más libre (véase el Recuadro 7) se formaron en los años sesenta [el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)], en los setenta [la Comunidad del Caribe (CARICOM)] y en los ochenta [la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)]. El TLC, que entró en vigor en enero de 1994, es el último bloque comercial de la región y con diferencia el mayor (véase Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pág. 75). Además, se han firmado otros muchos acuerdos bilaterales. No obstante, hasta hace poco han sido escasos los progresos realizados en esos planes,

RECUADRO 7
ALGUNOS BLOQUES COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Nombre	PACTO ANDINO O GRUPO ANDINO (ACUERDO DE CARTAGENA)
	<p>PIB (1992): 151 000 millones de dólares PNB por habitante (1992): 1 408 dólares Población (1990): 92 millones</p>
Establecido	26 mayo 1969, efectivo desde el 16 de octubre de 1969
Objetivos	Fomentar un desarrollo armonioso mediante la integración económica
Miembros	<p>Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela</p> <p>Miembro asociado: Panamá</p>
Situación actual	Los aranceles externos del Pacto Andino son del 13,6%, frente al 41% en 1989. En 1992, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela establecieron un comercio libre de impuestos. El Perú ha establecido por separado un ALC con Bolivia y Venezuela. Venezuela y Colombia eliminaron todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios en enero de 1992
Nombre	COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)
	Población (1990): 6 millones
Establecido	4 de julio de 1973, efectivo desde el 1º de agosto de 1973
Objetivos	Promover la integración y el desarrollo económicos, sobre todo entre los países menos adelantados
Miembros	<p>Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago</p> <p>Miembros asociados: Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes Británicas</p> <p>Observador: México</p>
Situación actual	La CARICOM se está encaminando hacia un mercado único en 1994. Los aranceles externos se espera que se reduzcan del 45 al 20% para 1998. La CARICOM y Venezuela han firmado un acuerdo comercial preferencial

Nombre	MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)
	<p>PIB: 33 300 millones de dólares PIB por habitante: 1 143 dólares Población: 30 millones</p>
Establecido	13 de diciembre de 1960, efectivo desde el 3 de junio de 1961
Objetivos	Promover el establecimiento de un mercado común centroamericano
Miembros	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Situación actual	En 1992, Honduras, Guatemala y El Salvador firmaron un ALC para eliminar todos los aranceles. Las tarifas arancelarias regionales oscilan entre el 5 y el 20%, con un arancel exterior común del 15%. En febrero de 1993, la región estableció también el Sistema Integrado Centroamericano (SICA), que funciona como parlamento centroamericano, en sustitución de la Organización de Estados Centroamericanos. El MCCA firmó un ALC con Venezuela y Colombia en 1993. México también firmó en 1992 un ALC con el MCCA, que será totalmente efectivo para 1996
Nombre	ALC CHILE-MEXICO
	<p>PIB (1992): 86 000 millones de dólares PNB por habitante (1990): 1 880 dólares Población (1990): 102 millones</p>
Establecido	Febrero de 1992
Objetivos	Promover el libre comercio
Miembros	Chile y México
Situación actual	El ALC entre los dos países será plenamente efectivo el 1º de enero de 1994
Nombre	TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLC)
	<p>PIB (1992): 6,2 trillones de dólares PNB por habitante (1992): 16 833 dólares Población: 370 millones</p>
Establecido	1º de enero de 1994
Objetivos	Promover un comercio regional más libre
Miembros	Canadá, Estados Unidos y México
Situación actual	El TLC comenzó a aplicarse el 1º de enero de 1994

Nombre	ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)
	PNB por habitante (1990): 1 681 dólares Población: 384 millones
Establecido	12 de agosto de 1980, efectivo desde el 18 de marzo de 1981
Objetivos	Promover un comercio regional más libre
Miembros	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela
Situación actual	El lento avance de la ALADI hacia la integración ha inducido a algunos de sus miembros a buscar la integración bilateral y subregional
Nombre	MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)
	PIB (1992): 485 000 millones de dólares PNB por habitante (1992): 2 473 dólares Población: 196 millones
Establecido	26 de marzo de 1991
Objetivos	Promover la cooperación económica regional
Miembros	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay
Situación actual	Los miembros del MERCOSUR tienen previsto eliminar la mayoría de los obstáculos al comercio y las inversiones para el final de 1994. Los aranceles se están reduciendo a menos de la mitad, para alcanzar un máximo del 20%. Los aranceles externos comunes entrarán en vigor el 1° de enero de 1995.

Fuentes: CEPAL, Naciones Unidas; Banco Mundial; y C. Valdés et al. 1993. Overview of US agricultural trade with the Western Hemisphere. En *Western Hemisphere Situation and Outlook Report*. RS-93-2. Washington, DC, ERS/USDA.

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



debido tanto a limitaciones a corto plazo derivados de la crisis económica como a factores de carácter más estructural (complementariedad limitada, transporte y servicios de comercialización inadecuados, estructuras económicas rígidas y niveles elevados de intervención oficial).

Desde el comienzo de los años noventa, los grupos más antiguos han renovado sus acuerdos, asegurando una ulterior integración encaminada a un acuerdo de libre comercio (ALC) o una unión aduanera. Por ejemplo, el Pacto Andino redujo sus aranceles exteriores en más de un 40 por ciento, mientras que dos de sus miembros, Colombia y Venezuela, también establecieron la primera unión aduanera binacional de la región andina en enero de 1992. En consecuencia, las exportaciones de Colombia hacia Venezuela aumentaron un 30 por ciento, mientras que las de Venezuela hacia Colombia registraron un crecimiento del 20 por ciento. Estos grupos más antiguos están avanzando con mayor rapidez hacia un mercado común o un ALC entre algunos de los miembros del grupo o con otros no pertenecientes a él. Entre los nuevos acuerdos comerciales cabe mencionar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el ALC Chile-México y el Grupo de los Tres (G3) -México, Colombia y Venezuela-, que todavía no han firmado el acuerdo comercial. Muchos bloques comerciales de la región son uniones aduaneras o mercados comunes, como el MCCA o el MERCOSUR (véase el Recuadro 7).

El MERCOSUR, creado en 1991, es el mayor bloque comercial de América Latina, superado solamente por el TLC, con un PIB de 485 000 millones de dólares en 1992 y una población total de 196 millones de habitantes. El comercio interno del MERCOSUR ha aumentado considerablemente en los últimos años, sobre todo el de los cereales y los productos pecuarios, para los cuales los países miembros tienen ventaja comparativa. Por ejemplo, se prevé que la cuarta parte del comercio total de la Argentina en 1994 se realice con los países del MERCOSUR, correspondiendo las tres cuartas partes de esta cifra al Brasil. Un obstáculo importante para el avance del plan y la consecución de los objetivos establecidos es la discrepancia entre el Brasil y otros países miembros con respecto a los niveles de inflación y las políticas cambiarias. Por lo que se refiere a la agricultura, el Brasil ha estado practicando un sostenimiento normativo más activo que sus socios del plan, aunque la Argentina también ha activado considerablemente su intervención normativa a favor de la agricultura en los últimos meses.

A continuación se citan algunas novedades recientes en los planes de integración regional mencionados.

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



- En el marco del G3 (Colombia, México y Venezuela), el mercado mexicano se abrió a productos agrícolas importantes procedentes de Colombia y Venezuela. Por lo que se refiere a la agricultura, este acuerdo comprende el 80 por ciento de todos los aranceles y abarca productos tan importantes como el azúcar, las flores, el café verde y las frutas tropicales.
- El Sistema Arancelario Centroamericano entró en vigor el 1° de enero de 1993. Se basa en las normas del Sistema Armonizado Internacional.
- El Pacto Andino aprobó en 1993 un Arancel Exterior Común. En este sistema, que se espera que entre en vigor en breve, se prevén niveles arancelarios externos del 5, 10, 15 y 20 por ciento, en función del grado de elaboración, beneficiándose los productos agrícolas de un trato especial.
- En el MERCOSUR, ante las dificultades en cuanto al cumplimiento del plazo del 1° de enero de 1995 para alcanzar la unión aduanera, se acordó (decisión N° 13) revisar las excepciones y los plazos para el Arancel Exterior Común con niveles arancelarios del 0 al 20 por ciento. Se permite a los países miembros excluir varios artículos del Arancel Exterior Común, siempre que las tarifas arancelarias se vayan ajustando progresivamente a los niveles comunes acordados en un plazo de seis años.

Por otra parte, se han establecido y se están negociando diversos pactos de cooperación bilateral y multilateral y de libre comercio. Por ejemplo, Chile ha firmado un acuerdo bilateral con México, Bolivia y Venezuela; México también ha firmado con Costa Rica un ALC, que entrará en vigor el 1° de enero de 1995; y Bolivia ha firmado un acuerdo bilateral con la Argentina. En julio de 1994, 25 países firmaron un acuerdo para el establecimiento de una Asociación de Estados del Caribe, con el objetivo de crear una nueva zona económica que comprendería Colombia, Cuba, México, Venezuela y los Estados centroamericanos e insulares del Caribe.

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



BRASIL

Situación económica

Desde el decenio de 1980, la economía brasileña ha estado sometida a diversos programas de estabilización y ajuste. Entre estos programas figuraron el conjunto de medidas tradicionales de estabilización de la balanza de pagos aprobado en 1982, la experiencia heterodoxa del Plan Cruzado de 1986, el Plan Bresser, heterodoxo y ortodoxo a la vez, de 1987, el efímero Plan Summer de 1988 y, por último, el Plan Collor de 1990. Durante este período tanto las tasas de inflación como el crecimiento del PIB registraron amplias oscilaciones y, desde 1987, la hiperinflación ha representado una amenaza persistente.

La coyuntura económica adversa, caracterizada por una profunda recesión durante gran parte del decenio de 1980, así como por la inestabilidad institucional y política y los esfuerzos denodados para restablecer el equilibrio macroeconómico a nivel interno y externo, afectó fuertemente al sector agropecuario. Por consiguiente, el crecimiento de este sector se aminoró, pasando de una tasa media anual del 3,4 por ciento durante el decenio de 1970 a un 2,4 por ciento en 1981-90. La producción de alimentos per cápita apenas se incrementó durante este último período, mientras que las importaciones de alimentos registraron un fuerte aumento. Las exportaciones agropecuarias se estabilizaron, en acusado contraste con los resultados sostenidos de períodos anteriores. Sin embargo, en el contexto de las importantes dificultades económicas con que se enfrentó Brasil durante el último decenio, los resultados globales del sector agropecuario fueron considerados notables por casi todos los analistas. La fuerte recuperación conseguida en 1991-94 confirma el dinamismo del sector.

Panorama general de los programas de estabilización y ajuste aplicados desde el decenio de 1980

De 1980 a 1994 hubo numerosas iniciativas para lograr la estabilización e introducir una reforma estructural. La principal preocupación de la política macroeconómica fue hacer frente al déficit cada vez mayor —y, a partir de 1982, insostenible— de la cuenta de transacciones externas mediante los clásicos programas de estabilización propugnados por el FMI.

Cuando se equilibró la balanza por cuenta corriente, la economía brasileña inició su recesión más profunda, acompañada de unas tasas de inflación que aumentaron desde un 100 por ciento anual en 1981/82 a un 230 por ciento en 1983/84.

A partir de 1985, después de haber superado la fase más crítica de restablecimiento del equilibrio de la balanza externa, la política económica se orientó más bien a controlar la inflación

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



mediante una serie de programas heterodoxos de estabilización. La experiencia más importante al respecto durante este período fue el Plan Cruzado, que entró en vigor en febrero de 1986 en un momento en que la inflación mensual había llegado al 28 por ciento. Se introdujo una reforma monetaria, unida a una congelación de todos los precios, salarios y tipos de cambio. Se eliminaron los mecanismos oficiales de indización de los precios. En un intento por estimular la recuperación económica, se suavizaron las restricciones crediticias y se canalizaron recursos abundantes y baratos hacia el sector agropecuario en particular. Sin embargo, la inflación se aceleró hasta el 26 por ciento en junio de 1987, lo que puso de manifiesto la incoherencia de la combinación de congelaciones de precios con políticas monetarias y fiscales expansionistas.

A continuación se aplicó el Plan Bresser, que conjugaba medidas heterodoxas (congelación de salarios y precios) con una devaluación y una política monetaria restrictiva. La confianza en el Plan se debilitó muy pronto, ya que el Gobierno fue incapaz de llegar a un acuerdo satisfactorio con los acreedores extranjeros para aliviar la deuda, de reducir el déficit público y de aplicar la reforma fiscal.

En 1989, el Gobierno introdujo otro plan de estabilización —el Plan Summer— basado en la congelación de los precios y salarios, un tipo de cambio nominal fijo y una política monetaria estricta. Sin embargo, los efectos estabilizadores de este plan duraron sólo un mes. El Gobierno perdió el control del gasto público y pasó a depender por entero de los títulos del Estado a corto plazo, sumamente rentables, para financiar su déficit e impedir la hiperinflación.

En marzo de 1990, el Plan Collor, más radical, introdujo una restricción de liquidez sin precedentes mediante una congelación general de los activos bancarios, seguida poco después de una congelación de los precios. Al mismo tiempo se puso en marcha un programa de reforma estructural que incluía la privatización de empresas del sector público, una reforma administrativa, la liberalización del comercio y la desreglamentación interna. La sustitución de la paridad móvil de los tipos de cambios por una paridad flotante, en la que influyeron las operaciones del banco central, revistió especial importancia.

Pese a la restricción de la liquidez, que paralizó prácticamente la economía, los precios subieron y a finales de 1990 la inflación mensual había llegado al 20 por ciento. En enero de 1991 se introdujo una nueva fase del plan, denominada Collor II. Esta fase incluía una nueva ronda de medidas de congelación de precios y desindexación, así como una nueva política monetaria restrictiva⁴⁷, pero fue abandonada pronto en favor de un plan-

⁴⁷ A pesar de la pérdida de credibilidad causada por el Plan Collor, la restricción de la liquidez hizo que los mercados de títulos del Estado resultaran de nuevo atractivos e imprimió cierta eficacia a la política monetaria. También contribuyó a reducir notablemente la deuda pública.

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



teamiento orientado al mercado. Se aplicaron medidas más severas de reforma fiscal y privatización para hacer frente a la causa principal de la inflación: el déficit público. Otras medidas de lucha contra la inflación fueron la liberalización del comercio y una política monetaria aún más restrictiva⁴⁹.

El Gobierno que entró en funciones en agosto de 1992 acentuó la orientación hacia el mercado. En febrero de 1994 se anunció un nuevo programa de ajuste –el Plan Real–, con una característica notable: a diferencia de planes anteriores, no contemplaba ninguna congelación de los precios. El Plan Real se aplicó en fases sucesivas: restablecimiento del equilibrio en los presupuestos del Estado mediante una reforma fiscal, creación de un valor unitario de referencia para los salarios, contratos y precios y, por último, introducción de una nueva moneda (el real) que entró en vigor el 1º de julio de 1994. Aunque no está legalmente vinculado al dólar EE.UU., el valor unitario de referencia ha seguido las variaciones del dólar desde su introducción.

Es demasiado pronto para evaluar la eficacia y viabilidad del Plan, pero las previsiones actuales son en general optimistas. Es de prever que el Plan contribuirá a consolidar las mejoras macroeconómicas conseguidas en los últimos meses. Aunque el Gobierno no pudo conseguir la aprobación de la reforma fiscal en su totalidad, se prevé que el déficit fiscal se reducirá a cero en 1994. Al mismo tiempo la deuda pública se redujo al 10 por ciento del PIB, las reservas de divisas aumentaron hasta la cifra sin precedentes de 40 000 millones de dólares, y la deuda externa se renegoció en condiciones relativamente favorables y se redujo al 15 por ciento del PIB. A pesar de la fuerte inflación, Brasil atrajo una vez más al capital internacional. En general, se prevé que la apertura de la economía permitirá superar los estrangulamientos en el suministro y contribuirá a la estabilidad de los precios. Por último, la cosecha extraordinaria de cereales prevista para 1993/94 ayudará a normalizar el suministro de alimentos.

La apreciación de la moneda nacional (estimada en un 15-20 por ciento desde principios del decenio de 1990) está contrarrestando las recientes mejoras de la competitividad de las exportaciones, conseguidas mediante el aumento de la productividad y la liberalización del comercio. No obstante, existe todavía un amplio margen para mejorar la situación mediante nuevos aumentos de la productividad y desgravaciones fiscales.

Se prevé que el Plan tendrá efectos positivos sobre el sector agropecuario en la medida en que la débil demanda interna –factor que limita considerablemente el crecimiento sostenido del sector– se reactive con el descenso de la inflación. Además, se prevé que la liberalización del mercado y la reducción de la

⁴⁹En cierta medida, el éxito de la política monetaria hizo que no se alcanzara su objetivo principal, a saber la inflación, ya que los tipos de interés muy elevados provocaron una afluencia masiva de capital que resultó difícil de administrar.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



inflación crearán condiciones más favorables para las inversiones agropecuarias y para la asignación de los recursos.

Función y resultados del sector agropecuario brasileño

Aunque el sector agropecuario aporta sólo el 10 por ciento del PIB, es un elemento fundamental de la economía. Además de su función tradicional como fuente de ingresos, empleo y divisas, este sector tiene también vínculos importantes con las industrias proveedoras y transformadoras, ha servido como válvula de escape de las presiones sociales durante los períodos de crisis y ha desempeñado una función anticíclica positiva desde el decenio de 1950. Aproximadamente el 27 por ciento de la mano de obra trabaja en el sector agropecuario y cerca del 30 por ciento de la población vive todavía en zonas rurales.

La crisis económica de principios del decenio de 1980 afectó de diferentes modos a los productos agropecuarios. La producción pecuaria aumentó en un 6,3 por ciento, pero la agrícola se redujo en un 5,1 por ciento en 1981-83. La producción para el mercado interno descendió o se estabilizó, mientras que la producción de algodón, cacao, café, jugo de naranja y caña de azúcar creció considerablemente. Esta preferencia por los productos comerciables obedeció sobre todo a la incentivación de los precios resultante de la devaluación de la moneda a principios del decenio de 1980.

En el período comprendido entre 1984 y 1989, el sector agropecuario registró una fuerte expansión gracias a las ayudas del Gobierno, a cierta recuperación económica y a la mejora de los mercados internacionales para ciertos productos brasileños. Prosiguió el crecimiento de los productos de exportación, aunque a un ritmo más lento debido en parte a la apreciación de la moneda. En cambio, la producción de alimentos básicos, en especial arroz, maíz y papas, se aceleró. La producción de trigo fue la que registró una expansión más rápida durante este período (12,6 por ciento anual).

Este crecimiento general se interrumpió bruscamente en 1990-91. La producción agrícola disminuyó un 3,7 por ciento en 1990 (reduciéndose algunos cultivos hasta un 10 por ciento) y no se recuperó en 1991. Las malas condiciones meteorológicas contribuyeron a este resultado, pero el déficit se debió también al deterioro económico registrado a finales de 1989 y a los efectos negativos del Plan Collor adoptado en marzo de 1990. La producción de arroz, frijoles, maíz, algodón y caña de azúcar se recuperó en 1991. Sin embargo, esta recuperación fue contrarrestada en gran medida por un fuerte descenso de la producción de soja (que pasó de 19,8 millones de toneladas en 1990 a 14,9 millones en 1991), causado por la escasez de créditos y

RECUADRO 8
PROGRAMA URGENTE DE REFORMA AGRARIA

La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos sigue siendo un problema fundamental del sector agropecuario brasileño. Las pequeñas explotaciones representan aproximadamente el 50 por ciento del total y ocupan el 2,2 por ciento de las tierras agrícolas, mientras que las grandes explotaciones representan el 5 por ciento y ocupan el 69,2 por ciento de todas las tierras. Esta distribución desigual de la tierra, unida a políticas macroeconómicas y sectoriales que han dado un trato discriminatorio a la producción familiar, ha tenido por resultado una agricultura bipolar, a la vez moderna y tradicional.

Los sucesivos gobiernos han introducido programas de reforma agraria. Entre 1979 y 1993, unas 325 000 familias recibieron tierras de las autoridades estatales y federales. Entre 1985 y 1991, el gobierno federal por sí solo creó 524 asentamientos para 94 000 familias en una superficie de 4,7 millones de hectáreas.

En un estudio reciente, realizado conjuntamente por la FAO y el Ministerio de Agricultura, Suministros y Reforma Agraria del Brasil¹, se evalúan los resultados relativamente positivos de los programas de reforma agraria aplicados en Brasil desde 1985. En particular, se llega a la conclusión de que el 90 por ciento de las personas que se beneficiaron de las reformas experimentaron una notable mejora en sus condiciones de vida e ingre-

sos. Sus ingresos familiares medios, equivalentes a 3,7 veces el salario mínimo, fueron análogos al promedio nacional, de 3,82 veces el salario mínimo.

A pesar de estos logros, la presión social ejercida por los campesinos sin tierras ha aumentado en los últimos años. Unas 20 000 familias sin tierras están acampadas en condiciones precarias a lo largo de las carreteras y la ocupación ilegal de tierras se ha intensificado considerablemente.

Estos problemas impulsaron al Gobierno a introducir en marzo de 1993 un programa urgente de reforma agraria con objetivos ambiciosos: proporcionar apoyo financiero, a través de un programa especial de crédito para la reforma agraria, a unos 100 000 pequeños productores que habían recibido tierras desde 1986, y asentar a 120 000 familias en 5 millones de hectáreas entre 1993 y 1994. A diferencia de planes anteriores, cuya finalidad era reformar las grandes unidades agrícolas, este programa de urgencia consolida la propiedad familiar. De acuerdo con este planteamiento, la reforma se llevará a cabo en zonas que se enfrentan con problemas de pobreza o tensión social utilizando tierras estatales o no ocupadas. A pesar de los graves problemas financieros e institucionales, se han alcanzado los objetivos establecidos para 1993 y se han creado asentamientos para 20 000 familias.

¹ Ministerio de Agricultura, Suministros y Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). *Programa Emergencial de Reforma Agraria*. 1993. Brasilia.

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



las previsiones pesimistas respecto del mercado. Tras la breve crisis de 1990-91, el sector agropecuario reanudó su crecimiento: en 1992 la producción pecuaria aumentó un 5,3 por ciento y la agrícola un 6,5 por ciento. La producción de maíz se incrementó en un 29 por ciento, hasta alcanzar un volumen sin precedentes de 30,5 millones de toneladas, mientras que la de soja se recuperó ligeramente. La mejora de las condiciones del mercado internacional y la renovación de las ayudas públicas redundaron en un fuerte aumento de la producción agropecuaria en 1993, a pesar del descenso espectacular de la producción de algodón y trigo, negativamente afectados por la liberalización del comercio y por una nueva política que concedía menos prioridad a la autosuficiencia agrícola. Las estimaciones oficiales de la cosecha de cereales de 1993/94 indican un volumen nunca alcanzado con anterioridad.

Las exportaciones agropecuarias han oscilado, pero en general han registrado un estancamiento que ha dado lugar a un descenso acusado de la parte correspondiente al sector en las exportaciones totales (del 45 por ciento en 1980 al 39 por ciento en 1985 y al 28 por ciento en 1993). No obstante, las exportaciones agropecuarias de Brasil (10 400 millones en 1993) siguen representando más del 5 por ciento del total mundial.

El estancamiento de las exportaciones se debió en parte a las políticas oficiales que colocaron en desventaja a las exportaciones de productos agropecuarios no elaborados. Pero a nivel internacional los mercados se mantuvieron en general inactivos y los precios bajos, especialmente en lo que respecta a los productos tropicales de los que Brasil ha sido tradicionalmente un productor importante. El descenso de los precios anuló los esfuerzos por incrementar los ingresos de exportación ampliando el volumen de las exportaciones agropecuarias. No obstante, el sector mostró flexibilidad para adecuar las modalidades de producción a las condiciones del mercado. En particular, en el decenio de 1980 se registró una expansión notable de las exportaciones de productos agropecuarios elaborados y no tradicionales que compensó en gran medida la disminución de las exportaciones tradicionales.

Los productos agropecuarios habían sido un rubro de importación poco importante hasta 1988, año en que las importaciones de alimentos se incrementaron fuertemente (alcanzando un punto máximo de 3 100 millones de dólares en 1991, aunque en 1993 bajaron a 2 100 millones). Este incremento se debió a un cambio en la composición de la producción interna, donde los productos alimentarios básicos se sacrificaron en beneficio de los productos comerciables, y a la liberalización del comercio, especialmente de trigo, al que las limitaciones naturales y

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



climáticas imponen un grado elevado de dependencia externa.

Aunque los resultados del sector agropecuario han sido favorables, no se han traducido en beneficios correspondientes para las explotaciones agrícolas. Los precios agrícolas y los ingresos de los agricultores no han seguido el mismo ritmo que la inflación general y han sido inferiores a los precios e ingresos de otros sectores. Los precios nominales al productor, ajustados según el índice de los precios de consumo, señalan un descenso de los precios reales, especialmente a partir de 1986. En general, a principios del decenio de 1990 los precios agrícolas reales se habían reducido a la mitad de su nivel de diez años antes⁴⁹. Más recientemente, los precios reales registraron cierta recuperación, pero su mantenimiento dependerá sobre todo del éxito del Plan Real. Asimismo, hubo una clara relación inversa entre las tasas de inflación y los términos de intercambio entre agricultura e industria a partir de 1986⁵⁰.

Un estudio⁵¹, en el que se comparaba la evolución de los precios agrícolas e industriales desde 1970, reveló que: *i)* los precios agrícolas al por mayor habían disminuido, mientras que los precios industriales habían aumentado; *ii)* los precios al productor de los bienes agrícolas destinados tanto al mercado interno como a la exportación habían bajado; *iii)* los precios agrícolas eran más inestables que los precios industriales, tanto al por mayor como al productor; y *iv)* la inestabilidad de los precios agrícolas, tanto al por mayor como al productor, se había acentuado a finales del decenio de 1980, lo que indicaba un aumento de la incertidumbre y del riesgo. En otro estudio reciente⁵² se llegaba a la conclusión de que los ingresos brutos derivados de los 20 cultivos principales del Brasil habían disminuido constantemente desde finales del decenio de 1980, con excepción de los años 1988 y 1991.

Todos esos estudios coincidían en que los efectos negativos de un mercado inactivo e inestable, una coyuntura macroeconómica desfavorable y las consecuencias de las medidas de estabilización habían anulado los aumentos de la productividad y los beneficios derivados de la reducción de los precios reales de los fertilizantes, productos agroquímicos y combustibles.

Políticas sectoriales en el contexto del ajuste macroeconómico

Hasta la crisis de la deuda a principios de los años ochenta, las políticas macroeconómicas del Brasil se habían orientado primordialmente hacia un crecimiento rápido encabezado por la industria. Posteriormente, los encargados de formular estas políticas se vieron obligados a cambiar el signo de sus prioridades en favor de la estabilización macroeconómica. Las limitaciones

⁴⁹ I. Goldin y G.C. Rezende. 1993. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*. Serie IPEA N° 138. Rio de Janeiro, IPEA.

⁵⁰ G.C. Rezende. 1992. *Do Cruzado ao Plano Collor: os planos de estabilização e a agricultura*. *Revista de Economia Política*, 12(2): 106-125.

⁵¹ C. Contador y L.C.A. Silva Jr. 1992. *Inflação, preços relativos e risco na agricultura: algumas notas*. *Anais do XXX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, SOBER.

⁵² B.D. Albuquerque. 1993. *Brasil: la política de comercio exterior y el sector agropecuario*. En FAO. *Políticas de desarrollo de las exportaciones en países seleccionados de América Latina*. Documento RLAC/93/09/COEX-48. Santiago.

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



financieras relacionadas con la deuda se sumaron al deterioro del entorno económico nacional e internacional para modificar los objetivos e instrumentos de las políticas sectoriales y generales. Las políticas sectoriales, que en el decenio de 1970 habían promovido la modernización del sector agropecuario utilizando transferencias financieras aparentemente ilimitadas, quedaron subordinadas a los objetivos macroeconómicos.

En el nuevo contexto, las políticas agropecuarias pasaron a orientarse menos hacia el desarrollo para responder de modo más concreto a las preocupaciones sectoriales o relacionadas con la estabilización a corto plazo. Antes de 1987, el Gobierno intervenía con frecuencia en los mercados agrícolas utilizando instrumentos específicos para cada sector o a través de la política comercial. A pesar de la escasez de recursos y de otras limitaciones asociadas con las condiciones fiscales y monetarias restrictivas, las políticas agrícolas intentaron establecer un equilibrio entre objetivos sectoriales como el aumento de la producción alimentaria y objetivos macroeconómicos, en especial la generación de ingresos de exportación y la estabilización de los precios. Los objetivos relacionados con la estabilización y el carácter especial de las intervenciones causaron ineficiencias y perturbaciones. No obstante, hasta la campaña agrícola de 1987/88 las políticas de sostenimiento ayudaron de hecho a los agricultores a superar los efectos de unas condiciones macroeconómicas y un mercado desfavorables.

En 1988-1991, se hicieron esfuerzos para desreglamentar y liberalizar primero los mercados agrícolas internos y, a partir de 1990, el comercio exterior. Se desactivaron ciertos mecanismos de intervención en los mercados (para el café, trigo, cacao y caña de azúcar) y aunque se siguieron aplicando disposiciones relativas a los precios mínimos, éstas resultaron ineficaces.

La coyuntura macroeconómica desfavorable, unida a las medidas de liberalización que tenían como finalidad la estabilización en breve plazo, dio lugar a un descenso de la producción agrícola, que se estabilizó en 1990-1991. A partir de 1991, el Gobierno prosiguió la estrategia de liberalización adoptada en 1990, pero también reactivó en parte los instrumentos de política sectorial para hacer frente a la crisis agrícola y a sus efectos negativos sobre la estabilización.

Crédito rural. Antes de la crisis de principios de los años ochenta, el Gobierno subvencionaba fuertemente el crédito rural, que era el principal instrumento utilizado para promover la modernización agrícola y potenciar las industrias de equipo, insumos agrícolas y elaboración. A partir de entonces, la oferta de crédito rural disminuyó espectacularmente, pasando de 26 800

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



millones de dólares en 1979 a 6 100 millones en 1991 y a unos 8 000 millones tanto en 1992 como en 1993. Los préstamos oficiales siguen representando el grueso de los empréstitos agrícolas (más del 82 por ciento en 1992).

No sólo se redujo fuertemente la oferta de crédito rural, sino que además las condiciones y reglamentaciones de los préstamos se hicieron más restrictivas y se ajustaron prácticamente cada año durante el periodo comprendido entre 1980 y 1993. Dentro de los márgenes que permitían las limitaciones presupuestarias, con las políticas crediticias se intentó compensar a los agricultores por los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y orientar las decisiones en materia de producción de modo que se tuvieran en cuenta las necesidades del mercado a corto plazo.

La reducción de las subvenciones del crédito rural ha sido un objetivo de todas las políticas aplicadas desde principios del decenio de 1980. En 1981, los tipos de interés del crédito rural sólo se indizaron en parte para compensar la inflación³³, pero cuando la inflación se aceleró los tipos de interés reales adquirieron un carácter progresivamente negativo. Exceptuando breves periodos, esto no ha sucedido de nuevo desde 1984, año en que el crédito rural se indizó plenamente con arreglo a la inflación general. Aunque los tipos de interés aplicados al crédito rural han ido aumentando progresivamente, han seguido siendo considerablemente inferiores a los de la banca comercial.

De 1984 a 1987, los tipos de interés reales preferenciales oscilaron entre el 3 y el 7 por ciento, dependiendo del cultivo, la región y el tamaño de la explotación agrícola. Los pequeños productores de productos básicos disfrutaron de condiciones mejores que los grandes productores, financiando habitualmente el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) el 100 por ciento de sus costos de producción. A raíz de la entrada en vigor del Plan Summer en enero de 1988, los tipos de interés reales se elevaron al 12 por ciento anual y en 1990/91 alcanzaron un máximo histórico del 18 por ciento, en el momento de la fuerte restricción de liquidez impuesta por el Plan Collor. Dos años consecutivos de recesión sectorial y perspectivas desfavorables para la campaña de 1991/92 indujeron al Gobierno a anunciar en octubre de 1991 un conjunto de medidas agrícolas de urgencia para estimular la recuperación, entre las que figuraban la reducción de los tipos de interés reales al 12 y 9 por ciento para los grandes y pequeños productores respectivamente³⁴. Estos tipos seguían vigentes durante la campaña agrícola de 1993/94.

A pesar de las medidas introducidas por el Gobierno para evitarlo, prosiguió la concentración excesiva de crédito en las grandes explotaciones agrícolas, los cuales fueron las principales

³³ El valor nominal de los préstamos se indizó con arreglo a un porcentaje determinado de los cambios en el precio de los títulos del Estado (40 por ciento para los pequeños productores y 60 por ciento para los medianos y grandes productores). Además, los tipos de interés se mantuvieron fijos. A partir de 1984, el valor de los préstamos pendientes se ajustó al índice general de precios u otros indicadores financieros.

³⁴ Esta diferencia en la cuantía de los tipos de interés carecía de importancia en el contexto de la elevada inflación.

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



beneficiarias de los fondos del SNCR a tipos de interés preferenciales. En 1990, el 27 por ciento de los recursos del SNCR se destinó a pequeños productores, el 18,7 por ciento a medianos agricultores y el 33,6 por ciento a grandes agricultores.

Un estudio que abarca el período 1987-1992 indica que, en el caso de siete de los diez cultivos examinados, los precios al productor fueron inferiores a las tasas generales de inflación pero se incrementaron más de prisa que los costos del crédito rural³³. Este interesante resultado ha de interpretarse con precaución, ya que la corrección monetaria es automática y diaria, pero los precios al productor están vinculados a las oscilaciones del mercado. De hecho, los costos financieros de los préstamos recibidos pueden ser mucho mayores que los ingresos obtenidos de la venta de las cosechas, ya que la inflación y los precios agrícolas no están directamente relacionados entre sí.

En 1993, el 12 por ciento de los agricultores que habían recibido préstamos estaban atrasados en los pagos, frente a un promedio del 2,5 por ciento en 1981-88. Este notable incremento parece indicar el inicio de un grave problema financiero que podría representar un serio obstáculo para el crecimiento agrícola en los próximos años. Entre 1986 y 1988, la condonación de la deuda costó al Banco do Brazil unos 455 millones de dólares. Pese a ello, un informe reciente del Banco do Brazil indicaba que 51 000 productores tenían pagos atrasados por un valor de 615 millones de dólares; el 10 por ciento de las sumas atrasadas de 1993 habían sido ya anuladas por el Banco en 1994. El 85 por ciento de los morosos eran grandes productores, el 8 por ciento pequeños productores y el 1 por ciento productores minúsculos. El informe restaba importancia al papel desempeñado por la desviación del crédito hacia otros usos en el incremento de los atrasos y culpaba en cambio al contexto macroeconómico inestable, a la pérdida de competitividad, especialmente de la producción de trigo y algodón, a la baja de los precios agrícolas y a la reducción del consumo interno.

Desde 1986, el Gobierno está buscando nuevas fuentes de financiación no inflacionarias e impulsando la participación del sector privado en la financiación agrícola. Hay que señalar en especial el éxito de la cuenta de ahorro denominada «Cademeta Verde», que en 1993 representó casi la mitad de todos los préstamos rurales. Sin embargo, estos esfuerzos no han bastado para contrarrestar la reducción general del crédito rural. Desde 1990, los productores se han beneficiado del Fondo Constitucional para el Desarrollo Regional, que facilita préstamos a largo plazo para la inversión a tipos de interés preferenciales, y de la inclusión de la agricultura en el programa FINAME, ejecutado por el Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

³³ Algodón, arroz, frijoles, naranjas, yuca, maíz y soja; los precios del cacao, el café y el trigo aumentaron menos que los costos financieros (CONAB, Anexo 4, CC 93/341).

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



Para reducir la incertidumbre resultante de la inflación elevada, los agricultores brasileños presionaron al Gobierno para que aplicara el concepto de «equivalencia del producto», que se había introducido en el proyecto de ley agrícola 1990, pero que no había entrado nunca en vigor. El concepto significa que la institución de crédito basa el valor del préstamo en el valor del producto. Por ejemplo, si un productor de frijoles recibe en préstamo fondos equivalentes a 100 sacos de frijoles, deberá reembolsar el valor corriente de 100 sacos más los intereses. Este sistema protege a los agricultores, pero exige que el Gobierno subvencione la diferencia entre el valor del producto en el mercado y el costo financiero real del préstamo. Esta diferencia puede ser alta en años de cosechas abundantes y precios en descenso. No obstante, para 1993/94 el Gobierno ha convenido en introducir préstamos basados en la equivalencia del producto para seis cultivos (algodón, yuca, arroz, frijoles, maíz y trigo) hasta un límite de unos 200 000 dólares. El sector ha respondido con entusiasmo, sobre todo teniendo en cuenta que las perspectivas apuntan hacia una cosecha de cereales sin precedentes.

Crédito, inversión y resultados agrícolas. Las modificaciones del volumen y de las condiciones del crédito rural afectaron negativamente a las inversiones agropecuarias. Sin embargo, es difícil evaluar la cuantía del descenso de esas inversiones y los efectos finales sobre el crecimiento agrícola. Los datos disponibles indican una reducción de las compras de tractores y otros tipos de equipo, una aminoración del proceso de bonificación de tierras en la dinámica frontera centro-occidental, una reducción del consumo de fertilizantes y una disminución de las inversiones en mejora y conservación de suelos. No obstante, contrariamente a los pronósticos de los analistas, la caída de las inversiones y del crédito subvencionado en el decenio de 1980 no menoscabó al parecer el rendimiento agrícola. Hay varios factores que podrían explicar esto. Antes de la crisis, se había desviado una parte considerable del crédito rural subvencionado hacia fines no agrícolas; por tanto, tal vez la reducción del crédito afectó a la agricultura menos gravemente de lo que indican los datos disponibles. Otra explicación posible es que, dado el acceso reducido al crédito y los riesgos de contraer préstamos indizados en periodos de inflación elevada e inconstante, muchos grandes y medianos productores incrementaron su autofinanciación, consolidando de este modo la inversión y el crecimiento.

Programa de precios mínimos. Desde principios del decenio de 1980, los precios mínimos han reemplazado gradualmente

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



al crédito rural como principal instrumento para estimular el crecimiento sectorial y orientar la producción hacia los cultivos prioritarios, en especial productos alimenticios básicos. Los precios mínimos han influido notablemente en el volumen y la composición de los cultivos.

Hasta principios del decenio de 1980, el programa de precios mínimos apenas afectó a las decisiones de los productores, ya que dichos precios solían ser considerablemente más bajos que los del mercado. Los precios mínimos se fijaban habitualmente antes de la campaña de plantación, teniendo en cuenta las previsiones del Gobierno acerca de la inflación futura. Sin embargo, la inflación efectiva superaba siempre las previsiones, y durante la campaña de recolección había una gran incertidumbre en cuanto al valor real de los precios mínimos.

En 1981, el Gobierno sustituyó el precio mínimo fijo por un precio base indizado en función de la inflación. Durante las campañas agrícolas de 1983/84 y 1984/85, los precios mínimos se elevaron para compensar la reducción del crédito rural oficial y las pérdidas originadas por la devaluación real. Los agricultores respondieron positivamente ampliando la producción agrícola (en un 8,5 y un 13,1 por ciento en 1984 y 1985 respectivamente) y modificando la composición de la producción. De hecho, fueron los cultivos fomentados por el programa como el arroz, el maíz, el algodón, los frijoles y la soja, los que encabezaron inicialmente la recuperación de la crisis de 1981-1983.

La determinación de los precios mínimos se rigió hasta cierto punto por criterios técnicos objetivos, en la medida en que según las previsiones generales debían cubrir costos de producción variables. En la práctica, la determinación de los precios obedeció sobre todo a razones políticas, ya que las necesidades de los agricultores tendieron a supeditarse a las preocupaciones del erario público. Esto dio lugar a amplias oscilaciones de los precios mínimos durante el decenio, aunque de hecho se registraron dos tendencias principales: un incremento general de 1981 a 1986 y un pronunciado descenso a partir de 1987. En 1990/91 los precios mínimos de todos los productos descendieron a un mínimo histórico³⁸.

A raíz de la insuficiencia de las cosechas en 1990/1991, el Gobierno decidió reactivar el programa de precios mínimos con carácter selectivo, orientándolo hacia un número menor de cultivos (arroz, maíz y frijoles) y hacia los pequeños y medianos productores. En 1993, el programa se amplió a otros cultivos y a la totalidad de los productores. Desde 1992, el Gobierno ha fijado precios mínimos de apoyo más atractivos para los productos alimenticios básicos, pero ha procedido con mucha lentitud a comprar los productos a estos precios de apoyo. Ello ha creado

³⁸ Si se considera como período de referencia 1981 = 100, los precios mínimos reales de los principales cultivos en 1990 y 1991 fueron, respectivamente: 40 y 47 (algodón); 38 y 43 (arroz); 51 y 60 (frijoles); 57 y 59 (maíz); 42 y 48 (soja).

AMERICA LATINA Y EL CARIBE



fricciones entre el Gobierno y la asociación de agricultores, que es uno de los grupos de presión más fuertes del país.

Se puede evaluar de modo aproximado la importancia del programa considerando el grado de utilización por los productores de dos instrumentos: los préstamos del gobierno federal para almacenamiento y las compras del gobierno federal. En 1980-87, casi el 80 por ciento de la producción de algodón fue comprado por el Gobierno al precio mínimo garantizado o almacenado gracias a préstamos. En lo que respecta al arroz, en 1985-88 el programa se aplicó al 50 por ciento aproximadamente de la producción. En algunos años, el maíz, la soja y los frijoles participaron también ampliamente en este programa.

En 1981-88, en el marco del programa de precios mínimos la producción cerealera aumentó rápidamente en las fronteras centro-occidental (10,8 por ciento) y septentrional (7,3 por ciento), y una parte considerable de la producción se benefició de este programa, que fijaba precios mínimos garantizados sin tener en cuenta la distancia desde la explotación agrícola al mercado y los gastos de transporte conexos.

El programa tuvo una gran importancia en los mercados agrícolas hasta la campaña de 1987/88 en que perdió eficacia y credibilidad. A pesar de sus inconvenientes, los precios mínimos garantizados y ajustados a la inflación proporcionaron efectivamente a los productores cierta protección contra las oscilaciones de los precios. También facilitaron señales básicas para la asignación de recursos que el mercado fue incapaz de proporcionar en el contexto económico sumamente inestable del decenio de 1980.

Intervención del Gobierno en la comercialización

Tradicionalmente el Gobierno brasileño ha participado de modo amplio en todas las actividades relacionadas con la compra, transporte, distribución y comercio exterior de productos agrícolas, pero los inconvenientes de una intervención de este tipo se pusieron cada vez más de manifiesto durante el decenio crítico de 1980. Especialmente a partir de 1986, en lugar de ofrecer garantías en relación con el mercado y los precios, las políticas oficiales se convirtieron en una nueva fuente de incertidumbre que afectó no sólo a los beneficiarios más directos de esas políticas—productores y consumidores—sino también a toda la cadena de comercialización.

La situación desfavorable de la economía y del mercado limitó también la acumulación de existencias de cereales en el sector privado. Los mercados inactivos, la inflación alta e imprevisible, la política monetaria restrictiva, la escasez de crédito para la comercialización y la elevada rentabilidad de los títulos del

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



Estado y otros activos financieros a corto plazo contribuyeron a que mermase la acumulación de existencias de cereales. En esas condiciones, el Gobierno se convirtió en el principal comprador de cereales, especialmente en las zonas fronterizas.

Como resultado de ello, el Gobierno acumuló amplias existencias de cereales, utilizadas sobre todo para regular el precio de los alimentos. Sin embargo, la gestión de las existencias por parte del sector público fue ineficiente y no favoreció el equilibrio del mercado. La carga financiera del mantenimiento de existencias se vio incrementada por los costos del transporte desde las zonas fronterizas y las ventas a precios subvencionados. De hecho, en 1985-88 la intervención en el mercado representó como promedio el 80 por ciento del gasto público total en el sector agropecuario. Hubo también dispendios importantes debidos tanto a problemas de almacenamiento como a la insuficiente capacidad de manipulación y control del sector público⁸⁷. El Gobierno empezó a retirarse de los mercados agrícolas a partir de 1987, año en que no pudo seguir haciendo frente a sus compromisos de compra al precio mínimo y manteniendo el programa de precios mínimos. En un intento por disciplinar y liberalizar los mercados agropecuarios, fomentar la participación del sector privado en el mantenimiento de existencias de cereales y reducir los gastos, el Gobierno elaboró e introdujo en 1988 unas «normas de intervención». En virtud de estas normas, las compras del sector público sólo tendrían lugar cuando los precios del mercado agrícola excedieran de los precios de intervención (máximos) durante 15 días consecutivos. Además, los productos comprados sólo podrían venderse en el mercado a precios rentables que cubrieran los gastos de almacenamiento. Inicialmente, estas normas de liberalización se limitaron al arroz, maíz, algodón, soja y frijoles, pero más adelante se ampliaron a la carne de vacuno y al trigo. El proyecto de ley agrícola de 1991 siguió haciendo hincapié en la función del Gobierno para garantizar la seguridad alimentaria y la estabilidad de los precios, pero su finalidad principal era claramente librar a los mercados agrícola de la intervención estatal.

Entre las medidas de desreglamentación del mercado se incluyeron el desmantelamiento en 1991 del monopolio de las importaciones de trigo por parte del Gobierno, que había durado 30 años, así como la liberalización de la industria elaboradora, anteriormente dominada por un grupo reducido de personas a través de un sistema de cupos administrado por el Gobierno. También se disolvieron el Instituto del Azúcar y del Alcohol y el Instituto Brasileño del Café. Aunque el Gobierno siguió regulando el comercio del azúcar y la producción de alcohol, la industria del café fue desreglamentada por completo.

⁸⁷ En 1988 el organismo público encargado de manipular las existencias estimó que las pérdidas anuales ascendían al 4 por ciento.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Políticas en materia de divisas y mercados agropecuarios

Las políticas en materia de divisas y comercio desempeñaron una función contradictoria en la determinación tanto de los precios agrícolas reales como del volumen y modalidades de la producción agrícola.

Durante casi todo el decenio de 1980, Brasil aplicó una política de minidevaluaciones periódicas, acompañadas de cierto número de devaluaciones oficiales de la moneda. Estas medidas originaron oscilaciones pronunciadas en el tipo de cambio real, pero hasta mediados del decenio de 1980 mantuvieron en general la paridad adquisitiva frente a las monedas de los países industrializados. Sin embargo, el tipo de cambio real se apreció notablemente a partir de 1985. Aunque esta tendencia se ha aminorado en los últimos años, casi todas las estimaciones seguían indicando en 1993 una sobrevaloración de la moneda del orden del 15 al 20 por ciento.

La depreciación de la moneda a principios del decenio de 1980 dio lugar a resultados contrapuestos. Las devaluaciones reales redujeron los efectos negativos del descenso de los precios de las exportaciones agrícolas y las minidevaluaciones redujeron la inestabilidad monetaria. Pero los productores para el mercado interno, ya perjudicados por el estancamiento de la demanda, pagaron más por los componentes importados de los medios necesarios para la producción. Al mismo tiempo, las oportunidades para sustituir importaciones de que disponían los productores internos quedaron anuladas en gran medida por las decisiones del Gobierno de importar alimentos en determinados casos y las intervenciones en materia de precios.

La fuerte apreciación del tipo de cambio a partir de 1985 tuvo efectos contrarios: disminuyó la competitividad de los cultivos comerciables, de modo que, si bien el crecimiento de la producción de estos cultivos siguió siendo en general notable, el sector de las ventas de exportación se resintió durante muchos años. Este problema se agudizó de modo particular en 1990 y 1991, cuando el tipo de cambio indizado en función de la inflación fue reemplazado por un tipo de cambio con una flotación dirigida. Durante ese período, los productores de bienes comerciables se vieron expuestos al riesgo de tipos de cambio imprevisibles sin tener la posibilidad de protegerse contra los mismos. Esta fue una de las causas principales de la catastrófica reducción de la producción agrícola en 1990-1991. Desde 1992, las intervenciones del banco central en los mercados de divisas han tratado con éxito de establecer objetivos monetarios compatibles con la estabilidad de los tipos reales de campo.

Políticas comerciales. Mediante las políticas comerciales del

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



Brasil se ha prestado tradicionalmente gran atención a las medidas para apoyar la industria local, incluida la de elaboración de productos agropecuarios, asegurar un suministro suficiente de alimentos y productos agrícolas al mercado interno, e incrementar y diversificar las exportaciones. Con este fin el Gobierno ha puesto en marcha una amplia variedad de instrumentos, entre ellos prohibiciones y restricciones comerciales, obstáculos aduaneros, concesión de licencias de exportación e importación y subvención de las exportaciones. Estas medidas fueron aplicadas hasta principios del decenio de 1980 y, aunque es difícil determinar sus efectos netos, casi todas las evaluaciones indican que fueron perjudiciales para el sector agropecuario.

En el curso del decenio de 1980, las políticas comerciales fueron formuladas de nuevo teniendo en cuenta la necesidad de una estabilización en breve plazo. Esta nueva orientación significó un abandono aún mayor del sector agropecuario y dio a menudo origen a unas señales de mercado confusas y a una actuación incoherente. Por ejemplo, se autorizaron importaciones de alimentos en periodos en que el mercado interno era incapaz de absorber incluso la oferta interna, y se impusieron incentivos o restricciones a la exportación ignorando los intereses o necesidades de agricultores, industrias y consumidores⁵⁸.

En 1987, el Gobierno empezó a liberalizar gradualmente las exportaciones agropecuarias. No obstante, sólo en 1990 se introdujo una importante reforma comercial. La finalidad principal de la reforma fue abandonar las restricciones cuantitativas para establecer un sistema arancelario que fuera compatible con los acuerdos del GATT y del MERCOSUR al tiempo que pudiera utilizarse también como medio para reestructurar el sistema productivo y controlar las presiones inflacionarias. La reforma eliminó prácticamente las restricciones comerciales de carácter administrativo y cuantitativo, simplificó los trámites administrativos y eliminó los derechos de exportación. Los aranceles se redujeron considerablemente, desde un 51 por ciento como promedio en 1988 a un 25,3 por ciento en 1991. El proceso de liberalización se ha acelerado en los últimos años: a principios de 1994, las tasas máximas aplicadas a las importaciones agrícolas eran del 10 por ciento, salvo en el caso de la leche y la leche en polvo (20 por ciento) y el arroz (15 por ciento). Los aranceles de importación aplicados a los insumos agropecuarios se redujeron también fuertemente, oscilando entre 0 (casi todos los componentes de los fertilizantes) y un 20 por ciento (equipo agrícola y tractores) en 1993. Los aranceles de las importaciones agropecuarias provenientes de los países miembros del MERCOSUR oscilaron entre 0 y un 5 por ciento. En general, las tasas nominales de protección variaron del -47 por ciento (maíz)

⁵⁸ Por ejemplo, en 1982/83 una importante reducción de las cosechas coincidió con un fuerte aumento de las exportaciones a expensas de la oferta interna; en 1986, se restringieron las exportaciones de carne de vacuno y aves de corral sin tomar en consideración los contratos a largo plazo entre la industria exportadora y sus clientes tradicionales, especialmente en el Cercano Oriente. Las exportaciones de aves de corral se vieron gravemente perjudicadas y no recuperaron nunca su volumen anterior.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



al 8,5 por ciento (algodón)⁵⁵. Es demasiado pronto para evaluar los efectos netos de la liberalización sobre el sector agropecuario. Por una parte, al menos en 1990 y 1991 las importaciones de alimentos agravarán probablemente los problemas con que se enfrentaba la agricultura, especialmente desde el Plan Collor. Por otra parte, los agricultores se beneficiaron de las reducciones arancelarias aplicadas a los insumos y equipos agrícolas, las cuales permitieron al sector aumentar su productividad y compensar en parte los efectos negativos de la sobrevaloración.

Mercados financieros, inflación y agricultura

En un entorno económico y financiero dominado por el riesgo y la incertidumbre, las operaciones en el mercado libre constituyeron un sistema eficaz para disponer de activos líquidos casi instantáneamente. Gracias a un uso cada vez más perfeccionado de este mecanismo, quienes disponían de dinero podían conseguir un alto grado de seguridad y rentabilidad financiera.

El desarrollo de las operaciones en el mercado libre tuvo repercusiones generalizadas para el sector agropecuario a través de sus vinculaciones con la inflación, los mercados financieros y los precios e ingresos agrícolas.

A corto plazo, los precios al productor se han visto afectados notablemente por los cambios en la demanda de acumulación de existencias, en la que a su vez ha influido fuertemente la coyuntura inflacionaria⁵⁶. Durante los períodos de inflación e incertidumbre elevadas, la tenencia de activos financieros indizados, rentables y sumamente líquidos resulta más atractiva. Por ello, muchos productores optaron por vender a bajo precio parte de sus cosechas inmediatamente después de la recolección, esperando que la inversión del producto de la venta en el mercado financiero les permitiría compensar las ganancias no percibidas. También se redujo la demanda de tenencia de existencias por parte de las industrias elaboradoras y de los tenedores privados.

Los mercados financieros resultaban aún más atractivos si se tenía en cuenta la indización imperfecta de los precios agrícolas. Mientras que los precios industriales se han ajustado de modo casi constante a la inflación tanto pasada como prevista, los precios pagados a los productores agrícolas han tendido a ser inestables e inferiores a otros precios, en especial durante los períodos de recolección. Es por tanto lógico que los productores con excedentes optaran por un mercado financiero prometedor en lugar de enfrentarse a mercados sumamente inestables e inciertos para sus cosechas.

En cierta medida, fue la precaria situación financiera de los agricultores, que les impedía acumular existencias, la que

⁵⁵ Proyecto de supervisión del Banco Mundial (LATAG).

⁵⁶ Según la teoría de la cartera de valores tradicional, cuanto más alta es la tasa de inflación prevista, más de prisa abandonan los agentes el dinero para optar por activos reales, entre ellos productos agrícolas. Por otra parte, cuanto más alto es el tipo de interés aplicado a los títulos del estado, más desean tenerlos los agentes.

RECUADRO 9
PROBLEMAS SOCIALES EN BRASIL

El PIB per cápita de Brasil (unos 2 500 dólares EE.UU. a principios del decenio de 1990) sitúa a este país entre las economías con ingresos medios altos, pero la distribución de la riqueza, de los recursos productivos y del acceso a los servicios sociales está sumamente desequilibrada. Se estima que unos 45 millones de personas, casi un tercio de la población, viven por debajo del nivel de la pobreza absoluta (es decir los ingresos por hogar equivalen a una cuarta parte o menos del salario mínimo legal). La pobreza absoluta, que era antes un problema predominantemente rural, afectó de modo creciente a las ciudades durante el decenio crítico de 1980; en 1988, se estimaba que aproximadamente la mitad de los indigentes vivían en zonas urbanas. Una incidencia tan alta de la pobreza tiene múltiples consecuencias. Cerca del 67 por ciento de la población consume menos del promedio mínimo de 2 400 calorías diarias recomendado por la FAO y la OMS¹. La tasa de mortalidad infantil (64 por mil) es

¹ Se estima que, para el año 2000, se necesitarán unos 120 millones de toneladas de cereales, legumbres y soja al año para cubrir el déficit nutricional, teniendo en cuenta el aumento previsto de la población. Esta cantidad es casi dos veces superior al volumen actual de la producción interna de esos productos.

la tercera más alta de América Latina y el Caribe, después de las de Honduras y Bolivia. Se estima que el 12 por ciento de la población urbana y el 44 por ciento de la rural no tienen acceso suficiente al agua potable. Se calcula que un 10 por ciento aproximadamente de la población total sufre alguna forma de incapacidad física o mental de carácter temporal o permanente².

Sólo el 59 por ciento de los jóvenes de 10 a 17 años de edad son estudiantes a tiempo completo; el 12 por ciento son trabajadores a tiempo parcial y el 18 por ciento trabajan la jornada completa (más de 40 horas semanales). Unas 500 000 jóvenes (menores de 19 años de edad) son prostitutas.

Las condiciones de trabajo, especialmente en el campo, son duras para muchos trabajadores. En 1980³, el horario de trabajo del

² Según la Organización Mundial de la Salud, el 70 por ciento de estas incapacidades podrían evitarse adoptando medidas preventivas o curativas muy sencillas como la vacunación, la asistencia antes y después del parto, la educación sanitaria, etc.

³ Aunque no se dispone de información completa para años más recientes, hay indicios de que las condiciones de trabajo podrían haber empeorado de hecho como consecuencia de la crisis económica de los años ochenta.

35 por ciento de los trabajadores rurales era como mínimo de 49 horas semanales; y el salario medio del 60 por ciento de los que trabajaban 40 o más horas era inferior al salario mínimo. Por otra parte, más del 80 por ciento de los trabajadores rurales no tenían contrato de trabajo ni contaban con la protección de la seguridad social.

Un signo llamativo de las desigualdades sociogeográficas existentes en Brasil es la diferencia de 11 años en la esperanza de vida media entre la población de la zona nororiental, históricamente deprimida, y la de la zona meridional que registra un mayor dinamismo económico.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



fomentó su propensión a «liquidar» sus cosechas inmediatamente después de la recolección y lanzarse al mercado de los títulos del Estado. Aunque tal vez esta práctica protegiera a algunos agricultores, hizo bajar los precios agrícolas durante los periodos posteriores a la recolección, cuando la mayoría de los agricultores venden el grueso de sus cosechas. Estos efectos contrapuestos ilustran la situación de crisis y prosperidad simultáneas que se observó en el sector agropecuario brasileño durante el último decenio.

Conclusiones

El decenio de 1980 fue en Brasil un periodo de extraordinaria turbulencia económica y búsqueda afanosa de una combinación apropiada de políticas que produjo a la vez éxitos y fracasos. En general, la tasa de crecimiento fue desalentadora y la tasa de inflación catastrófica. La crisis, y las medidas para afrontarla, afectaron a todos los sectores y actividades económicas. A pesar de ello, la agricultura demostró una capacidad notable para recuperarse en las circunstancias más adversas. Esta capacidad de recuperación se debió en parte a las características estructurales y a la inercia de la agricultura, que la hicieron menos vulnerable que otros sectores a las conmociones de la economía, el mercado y la política, pero también se debió a circunstancias específicas de la agricultura brasileña, como la inmensidad de su territorio y la riqueza de su base de recursos.

Hubo también otros factores igualmente importantes, tales como la política aplicada. Durante casi todo el periodo –en términos generales hasta 1987– los programas oficiales de apoyo sectorial, a pesar de sus deficiencias e incoherencias, proporcionaron una protección eficaz a los agricultores que tuvieron acceso a ellos. A partir de 1987, la supresión de las ayudas públicas en un contexto de restricciones financieras y pérdida de credibilidad de la política económica dio lugar a un deterioro de la situación agrícola que culminó en la breve crisis de 1990-91. Sin embargo, el sector agropecuario se recuperó posteriormente, gracias a la recuperación tanto del mercado interno como del de exportación, la reducción de los riesgos como consecuencia de los controles de precios y de la intervención del Gobierno en el mercado, y el establecimiento de reglas más claras y creíbles. La renovación de las ayudas públicas también contribuyó a esta mejoría.

Otro factor importante fue la autofinanciación agrícola. El hecho de que, a pesar de la inflación elevada y de las condiciones económicas adversas en el decenio de 1980, los agricultores recurrieran menos a los préstamos y fuesen capaces de autofinanciar sus inversiones y mantener tasas de crecimiento

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



sectorial relativamente dinámicas es un signo de la solidez y potencial de la agricultura brasileña. No obstante, la autofinanciación no habría sido posible sin las garantías mínimas ofrecidas por los programas de apoyo sectorial, en particular los relativos a los precios mínimos, y las oportunidades financieras brindadas por los mercados de títulos del Estado.

Aunque el sector agropecuario ha respondido bien a las ayudas estatales y a las nuevas oportunidades del mercado, su crecimiento ha tropezado también con algunas limitaciones. En primer lugar, no todos los agricultores han podido beneficiarse de las ayudas oficiales o de las oportunidades financieras y del mercado. Asimismo, los beneficios del crecimiento agropecuario no se han repartido por igual entre regiones, cultivos y categorías de productores, y queda todavía mucho por hacer para superar los desequilibrios estructurales que siguen caracterizando al sector rural. En el último decenio, se han agravado las desigualdades ya notables del modelo de distribución de los ingresos y bienes productivos.

La tendencia a la disminución de la autosuficiencia alimentaria puede considerarse anómala teniendo en cuenta la riqueza de los recursos agropecuarios del Brasil y la precaria situación nutricional de amplios sectores de su población.

Aunque cabe afirmar que la importancia concedida a la producción para la exportación puede facilitar también la financiación de las importaciones de alimentos, de un modo tal vez más eficiente en función de los costos, es dudoso que un razonamiento de este tipo pueda aplicarse a un país con las ventajas comparativas del Brasil en lo que respecta a la producción de alimentos, y que los consumidores con bajos ingresos se beneficien a la larga de este proceso.

La capacidad de reacción de los productores a los incentivos de las políticas y del mercado, incluso durante el difícil decenio de 1980, así como la recuperación de la producción agrícola a partir de 1990-1991 resultan alentadoras. Es de prever que el restablecimiento gradual tras la crisis económica y la aparición de un entorno normativo de carácter liberal crearán oportunidades sin precedente para el crecimiento de la agricultura en el futuro. En el nuevo marco orientado hacia el mercado, cabe esperar que las políticas de apoyo sectorial insistirán en la creación, especialmente para los pequeños agricultores, de condiciones básicas para el desarrollo global, como infraestructura, tecnología, extensión y educación, más que en las ayudas directas a corto plazo.



CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE

RESUMEN REGIONAL

Resultados económicos y agrícolas en 1993

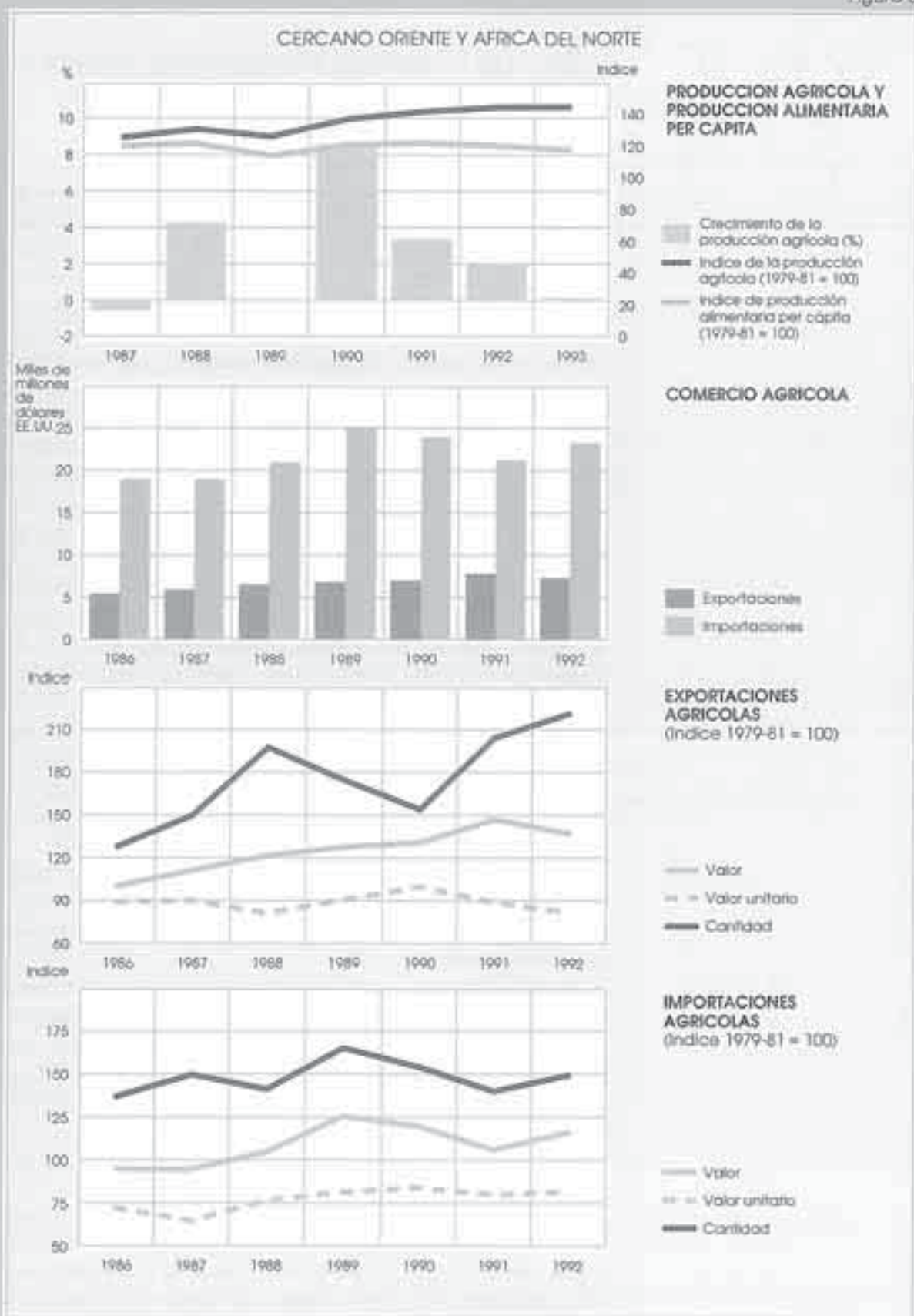
La región del Cercano Oriente y Africa del Norte está entrando en un difícil período de reajuste económico, debido al descenso de los precios del petróleo, el aumento de los déficits presupuestarios, las dificultades de las balanzas de pagos y los problemas políticos aún sin resolver. Las economías de muchos países de la región se han visto perturbadas por el fuerte y prolongado descenso de los precios del petróleo, producto que constituye su principal fuente de divisas. La disminución de los ingresos procedentes del petróleo ha obligado a muchos exportadores de crudo de la región a recortar gastos y a estudiar nuevas formas de obtener ingresos. Algunos países han tenido que hacer frente también a obligaciones cada vez más gravosas en concepto de servicio de la deuda. Entre las diversas soluciones que se están aplicando figuran la renegociación de la deuda y la diversificación de las exportaciones. En el caso de Arabia Saudita, se ha conseguido disminuir en parte la presión prorrogando los plazos de pago. La República Islámica del Irán ha conseguido que sus acreedores renegocien la deuda, mientras que Argelia está gestionando una renegociación multilateral.

Algunos países, como Turquía, Irán y Argelia, a pesar de un aumento considerable de la actividad económica, tuvieron que hacer frente a tasas de inflación que cada vez escapaban más a su control y a déficits crecientes en su balanza comercial y, a menudo, en su balanza de pagos por cuenta corriente.

La firma del anhelado acuerdo de paz entre Israel y Palestina hizo concebir algunas esperanzas. La República Árabe Siria, Jordania y el Líbano se esforzaron por conciliar sus diferencias históricas con Israel.

La situación de la región estuvo marcada por los disturbios civiles, cuyas consecuencias se dejaron sentir en los ingresos en divisas y en la industria turística, especialmente en Egipto. En Argelia, donde el clima económico ya era sombrío, los brotes de violencia provocaron el éxodo de muchos extranjeros y frenaron las inversiones.

1993 fue un buen año para la agricultura en la mayoría de los países, salvo en Marruecos y Argelia, donde se registraron graves sequías. En 1992, el índice de producción agrícola de la región aumentó a 155 (1979-81 = 100), al tiempo que la producción per cápita ascendió a 113. Este incremento de la producción permitió, por lo general, que la producción regional de alimentos siguiera el ritmo de crecimiento de la población, salvo las fluctua-



CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



ciones debidas a condiciones meteorológicas desfavorables. En la mayoría de los países, la producción de alimentos aumentó considerablemente; el índice se mantuvo en 153, con una producción alimentaria per cápita de 112 (1979-81 = 100). Entre 1981 y 1990, el aporte calórico per cápita en la región aumentó el 3,8 por ciento, situándose en 2 928 calorías.

En 1993, Marruecos, uno de los mayores productores agrícolas de la región sufrió una grave sequía por segundo año consecutivo, que hizo necesario importar un volumen considerable de cereales, por encima de lo normal. La producción de cereales de Argelia fue de 1,9 millones de toneladas, como resultado de la grave sequía que afectó a la región occidental, y hubo que importar 5,2 millones de toneladas, lo que supuso un aumento del 24 por ciento con respecto a 1992. En Egipto, las señales cambiantes de los precios y la supresión de los controles sobre las superficies sembradas produjeron una modificación considerable de la combinación de cultivos a partir de 1986. Gracias a la adopción generalizada de variedades de alto rendimiento a lo largo del último decenio, los rendimientos del trigo han aumentado casi el 50 por ciento, la superficie dedicada a este cultivo casi el 80 por ciento y la producción, el 172 por ciento.

La situación alimentaria de Iraq continúa empeorando con respecto a la que existía antes de la guerra del Golfo Pérsico. La reducción de los ingresos a consecuencia del embargo decretado por las Naciones Unidas a las exportaciones iraquíes de petróleo, ha causado una fuerte reducción de las importaciones agrícolas que, a su vez, ha dado lugar a un gran descenso de la producción de productos pecuarios y un ligero aumento de la producción total de cultivos. Como consecuencia, se produjo un fuerte aumento en los precios de los alimentos, y la ingestión calórica per cápita diaria de Iraq pasó de 3 250 en 1990, a casi un tercio menos en 1993.

En Irán, los resultados del sector agrícola en los últimos cinco años (hasta finales de 1993) fueron más estables que los del resto de la economía. Tras un descenso del 2,5 por ciento en 1988/89 a causa de la sequía, la producción del sector aumentó una media del 5,3 por ciento en el período de cuatro años que finalizaba en 1992/93. En Arabia Saudita, el sector agrícola experimentó un crecimiento espectacular, gracias a una enérgica política de sostenimiento de los precios y otros incentivos, sumada a la implantación de técnicas de cultivo modernas. Sin embargo, en la actualidad se está produciendo un cambio en el sector cerealista, debido a que el Gobierno está reduciendo las ayudas y subvenciones muy elevadas, a los precios, si bien éstos siguen estando muy por encima de los precios mundiales de la cebada y el trigo.

En Afganistán, la escasez de insumos agrícolas, los daños que han sufrido los sistemas de canalización del riego y la inseguridad reinante -consecuencia todos ellos de la prolongada guerra

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


civil—siguen limitando la producción agrícola en todo el país. La producción total de cereales en 1993 se estimó en 2,5 millones de toneladas, algo mayor que la de 1992, pero todavía por debajo de lo normal. Los índices de la producción agrícola y de la producción alimentaria prosiguieron su espiral descendente hasta situarse por debajo de 80 (1979-81 = 100) en 1993. Los precios de los alimentos básicos continuaron siendo relativamente elevados con respecto a los ingresos. La deplorable situación alimentaria, ocasionada por una sucesión de cosechas inferiores a lo normal y por el regreso de cientos de miles de refugiados, se vio agravada en 1993/94 por el mal tiempo invernal.

En Sudán, los resultados del sector agrícola, que representa un tercio del PIB, estuvieron dictados por la guerra civil y las condiciones meteorológicas. A finales de la década de los ochenta, la economía sudanesa se caracterizaba por el crecimiento muy lento, el elevado gasto público, una inflación de tres dígitos y un creciente déficit comercial. En 1991, el Gobierno puso en marcha un programa de recuperación de tres años que tenía por objeto la desreglamentación de los precios y del control de los beneficios, la privatización completa de las empresas paraestatales, la eliminación de las subvenciones al combustible y a los alimentos, la liberalización del comercio y la estabilización del tipo de cambio. Aunque desde que se implantaron estas reformas, la economía ha mostrado signos de recuperación, siguen existiendo numerosos problemas, en especial, grandes desequilibrios comerciales y el déficit presupuestario.

En el Líbano, los conflictos pasados han infligido graves daños a las infraestructuras, los mercados financieros, la mano de obra y el capital nacionales. Al igual que en otros sectores, las consecuencias para la agricultura han sido muy negativas. Entre los daños que ha sufrido el sector agrícola cabe señalar el abandono de los cultivos arbóreos, grandes pérdidas en la cabaña ganadera y la destrucción de las instalaciones de almacenamiento y depósito de suministros. En los últimos años, el sector se ha recuperado y crecido considerablemente. Se dispone de poca información sobre la situación en que se encuentran las instalaciones de riego del Líbano que antes cubrían un cuarto de la superficie cultivada del país.

Aunque no ha podido comprobarse, se cree que gran parte de las tierras de labor del sur del Líbano han sido abandonadas por la población que ha huido de los combates que se desarrollan en dicha región.

Se estima que la producción agrícola con valor añadido supone del 8 al 10 por ciento del PIB del país, mientras que las exportaciones alimentarias y agrícolas, en las que se incluyen los productos forestales, aportan alrededor del 10 por ciento de los ingresos derivados de las exportaciones de mercancías. En los últimos años, la fuerte depreciación de la libra libanesa ha permitido

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



al subsector de las exportaciones agrarias hacer frente al aumento de los costos de los transportes nacionales y a la competencia exterior (de Turquía). En los últimos tiempos, las ventas a los mercados públicos de los países del Golfo Pérsico, que se vieron fuertemente reducidas por la crisis del Golfo, han experimentado una cierta mejoría.

La región continúa siendo un importador muy destacado de productos agrícolas; se estima que, en 1992, las importaciones de productos agrícolas alcanzaron un valor de 25 200 millones de dólares, 9 por ciento más que el año anterior y similar a los niveles registrados antes de la guerra del Golfo Pérsico. Los principales abastecedores de la región siguen siendo la Comunidad Europea, con un tercio aproximadamente de las importaciones, y Estados Unidos, con el 12 por ciento aproximadamente. Otros proveedores importantes son Australia, Canadá, Argentina, Tailandia y Turquía. Los principales países importadores de la región son Arabia Saudita, Egipto, Argelia, Irán, los Emiratos Arabes Unidos y Turquía. Turquía, Egipto, Arabia Saudita, Marruecos e Israel son importantes exportadores de productos agrícolas, principalmente, algodón, productos hortícolas y tabaco.

La autosuficiencia en trigo aumentó ligeramente debido al fuerte incremento de la producción con respecto al consumo. En 1992, la producción de trigo del Cercano Oriente representó el 91 por ciento del consumo, frente a un 80 por ciento en 1980. En lo que se refiere a Africa del Norte, en 1992, la producción representó el 39 por ciento del consumo, frente al 36 por ciento en 1980. Para calibrar el grado de autosuficiencia a nivel regional hay que tener en cuenta los diversos resultados de los distintos países. Por ejemplo, en los últimos años, Arabia Saudita se ha convertido en un importante exportador, que exporta casi la mitad de su producción. A finales de la década de los ochenta, Turquía pasó a ocupar un lugar importante en el comercio del trigo, e Irán, por su parte, ha conseguido aumentar notablemente su producción de trigo. No obstante, en la mayoría de los países de la región, las importaciones constituyen una proporción creciente del consumo de trigo.

Reformas y problemas en materia de políticas

A pesar de las perturbaciones provocadas por la crisis del Golfo Pérsico, la reforma económica continúa siendo un tema prioritario para la mayoría de estos países. Las reformas y la liberalización siguieron adelante en toda la región, con una reducción de la intervención pública y un aumento de las inversiones del sector privado. Sin embargo, los problemas políticos internos originaron retrasos en los programas de ajuste estructural. Irán y el Líbano continuaron el saneamiento de la infraestructura económica. Por su parte, Egipto prosigue su programa de ajuste estructural y de reforma y privatización de las empresas públicas.

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



En Yemen y Argelia, el proceso de reforma ha planteado más dificultades debido principalmente a los cambios en el Gobierno y a las continuas tensiones sociales, en el caso de Argelia, y, al enfrentamiento entre el norte y el sur en Yemen.

La mayoría de los países de la región adoptaron algún tipo de medidas encaminadas a la privatización de las actividades de comercialización y del comercio en general, en el contexto de un cambio de política más amplio orientado a la liberalización y la reforma del mercado. No obstante, la mayor parte de los países mantienen las políticas de apoyo a los productores de trigo. Todos los países subvencionan las compras de pan y harina de trigo de los consumidores, lo que ha contribuido a que la región se convierta en un floreciente mercado para el trigo, donde el consumo per cápita figura entre los más elevados del mundo. Desde 1980, el consumo per cápita se mantiene estable, y el aumento en la utilización total de este cereal corre parejo con el crecimiento de la población. En algunos países, especialmente, en Marruecos, Egipto y Túnez, las últimas reformas contemplaban la reducción o eliminación de las subvenciones al consumo de alimentos básicos, entre ellos algunos tipos de pan. En Argelia, se mantienen las subvenciones al pan y la harina de trigo, pero están aumentando los precios controlados de otros productos alimenticios, lo que significa una disminución de las subvenciones.

Algunos problemas de carácter social son comunes a toda la región, en particular, el desempleo. Estos países cuentan con una amplia reserva de mano de obra capacitada relativamente barata y con un sector comercial dinámico y emprendedor dotado de un gran potencial de expansión. A pesar de ello, el desempleo sigue constituyendo un problema permanente, con una tasa media del 15 por ciento en Egipto, Irán, Marruecos y Túnez, del 20 por ciento en Argelia y Jordania y del 25 por ciento en el Líbano y Yemen. En muchos países, la situación se agrava por los desequilibrios entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico. En lo que respecta al sector agrícola, la estimación de la tasa de empleo y de subempleo presenta algunas dificultades adicionales. La gran intensidad de capital de una buena parte de las inversiones y el aumento de la mecanización del cultivo de la tierra continúan liberando una mano de obra ya subempleada, en un momento en el que la creación interna de empleo ha disminuido debido a la reducción de los ingresos derivados del petróleo. Además, los países occidentales, que en épocas anteriores absorbían parte de la mano de obra excedentaria, atraviesan un período de disminución de la actividad económica y han reducido fuertemente la demanda de mano de obra extranjera.

La contaminación del agua

Desde hace tiempo, los estados consideran el control de los recursos hídricos de interés vital para la seguridad nacional. Así

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



ocurre especialmente en el Cercano Oriente y África del Norte, donde al problema de la escasez de agua se suman las sequías periódicas y el rápido crecimiento de las poblaciones. En épocas anteriores, se trataba sobre todo de garantizar un abastecimiento de agua seguro y suficiente. En los últimos años, a medida que la salinidad y la contaminación han ido amenazando la calidad del abastecimiento de agua, los gobiernos han considerado las consecuencias potencialmente perjudiciales para el medio ambiente de los proyectos de desarrollo y de la falta de una reglamentación sobre la utilización privada del agua.

Hay dos problemas relacionados con el agua que suponen un peligro inminente para la sostenibilidad de la agricultura de la región. El primero, de carácter ambiental, es el deterioro de la calidad del agua de riego. El segundo es la desviación del agua de riego para destinarla al consumo urbano. La búsqueda de soluciones hará necesaria la cooperación política y científica entre los países de la región. Estos problemas afectan a todos los países y serán factores determinantes a la hora de conseguir una agricultura y una vida urbana viables en un futuro próximo. Aunque el problema del agua se ha presentado casi siempre como fuente de conflictos a nivel regional, la necesidad de elaborar una estrategia regional para los recursos hídricos puede, de hecho, conducir a estas naciones hacia el establecimiento de la paz en la región.

Casi todos los gobiernos de la región han pedido que se preste mayor atención a los problemas relacionados con el agua, en especial, a la evacuación de aguas negras, salinidad, contaminación de los recursos hídricos e ineficacia y desaprovechamiento de los sistemas de abastecimiento de agua. En numerosos casos, el abastecimiento municipal tiene primacía sobre los restantes usos. El agua que se había estado utilizando para la agricultura se está desviando ahora para el consumo urbano. Así ocurre en Damasco y Aleppo, en la República Árabe Siria, y en Amman, Jordania.

En 1993/94, la cosecha de cereales del Cercano Oriente se vio reducida a consecuencia de las altas temperaturas y la grave escasez de lluvias. En Turquía, por ejemplo, el tiempo inhabitualmente seco que se registró durante el otoño impidió la germinación del trigo y la cebada en muchas zonas. Las estimaciones para la producción de cereales son considerablemente inferiores a las de 1992/93. Otro tanto sucede en los países vecinos, como la República Árabe de Siria, Irán e Iraq. Esta sequía pone de manifiesto la vulnerabilidad de las economías de la región ante las condiciones atmosféricas. En lo que respecta a África del Norte, en Marruecos y Argelia, las condiciones de crecimiento de los cultivos de cereales de invierno han sido favorables, por lo que se prevé una buena cosecha de cereales para la campaña 1994/95. El aumento de las cosechas permitirá reducir las importaciones de cereales, que en 1992 y 1993 alcanzaron en Marruecos una cifra récord y en Argelia un volumen casi sin precedentes.

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**

TURQUÍA
Importancia económica de la agricultura

En Turquía, el sector de la agricultura ha sido desde siempre el mayor proveedor de empleo y uno de los que más ha contribuido al PIB del país, a las exportaciones y al crecimiento industrial. Sin embargo, a medida que el país se ha desarrollado, el sector agrícola ha ido perdiendo importancia frente a los sectores de la industria y los servicios en rápido crecimiento. La contribución de la agricultura al PIB bajó del 35 por ciento en 1970, al 22 por ciento en 1980 y al 15 por ciento en 1992. El empleo agrícola ha descendido del 75 por ciento de la población en 1950, al 40 por ciento aproximadamente en 1992. Esto se ha debido a la emigración desde las zonas rurales a las urbanas y a un aumento del empleo en el extranjero. La producción de cultivos representa el 55 por ciento del sector agrícola, la ganadería el 34 por ciento y el resto corresponde a la silvicultura y la acuicultura.

Turquía es el mayor productor y exportador de productos agrícolas de la región del Cercano Oriente y Africa del Norte. Las exportaciones de estos productos, entre los que figuran avellanas, tabaco, legumbres, aceites vegetales, frutas secas, nueces, productos forestales, trigo y algodón, alcanzaron un valor de 3 400 millones en 1992, lo que representó el 23 por ciento de los ingresos totales por exportaciones de Turquía. El país cuenta con una amplia base de recursos agrícolas, con un considerable potencial para aumentar la producción, especialmente, mediante el aumento de los rendimientos de los cultivos. Sin embargo, la producción agrícola se ve limitada por factores como las variaciones atmosféricas, cuyas consecuencias se acentúan debido al bajo porcentaje de tierras de regadío, la ineficacia de los servicios de apoyo técnico, un acceso insuficiente al crédito agrícola, la inadecuación de los sistemas de comercialización de los productos agrícolas, la utilización deficiente de los insumos y la parcelación excesiva de las explotaciones agrícolas.

La intervención del Estado

Históricamente, el Gobierno turco ha intervenido de forma muy activa en su sector agrícola a través del sostenimiento de los precios, subvenciones a los insumos, protección ante las importaciones, monopolios de comercialización y subvenciones a las exportaciones o impuestos. Entre los objetivos del Gobierno figuraban el incremento de la autosuficiencia alimentaria y del desarrollo rural, la estabilización de las rentas de los agricultores, la producción de la nutrición adecuada y de alimentos asequibles y el fomento de las exportaciones. Desde la aplicación de su primer programa de ajuste estructural en 1980, Turquía está llevando a cabo una serie de reformas de política agraria que tienen por objeto la privatización de los mercados, la reducción de las subvenciones agrícolas, la supresión de los obstáculos al comercio y

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



la integración del país en la economía mundial. Entre las medidas de política adoptadas figuraban la devaluación de la moneda, la liberalización de los precios y el comercio y la apertura de los mercados financieros.

El apoyo a la producción de cultivos se llevó a cabo principalmente mediante el sostenimiento de los precios nacionales y las subvenciones a los insumos, medidas que se reforzarán mediante las limitaciones a las importaciones. Estas medidas permitieron aumentar los rendimientos y mejorar las prácticas de cultivo, con lo que aumentaron la producción y las rentas de los agricultores. Asimismo, se implantaron gravámenes para proteger la producción nacional de insumos agrícolas. En el sector pecuario, el Gobierno trató de mejorar la productividad, especialmente los rendimientos en leche, mejorando las características genéticas y la nutrición de la cabaña ganadera, así como los servicios veterinarios y la comercialización de los productos pecuarios.

En 1980, el Gobierno comenzó a abandonar su política comercial agrícola tradicional, que incluía restricciones cuantitativas, una fuerte dependencia de la producción pública y precios controlados. Los obstáculos al comercio han disminuido considerablemente, siguiendo la tendencia general del Gobierno a aplicar una política agrícola orientada al mercado. El FMI y el Banco Mundial prestaron su apoyo a esta estrategia; el Banco Mundial concedió cinco préstamos para fines de ajuste estructural.

En este período, cesó la sobrevaloración de la moneda, bajaron los derechos de aduana, se liberalizaron muchos precios, se suprimieron casi todas las restricciones cuantitativas en la frontera y se abrieron los mercados financieros. Como resultado de todo ello, los intercambios comerciales aumentaron y la parte del PIB correspondiente a las importaciones pasó del 17 por ciento, en 1980, al 30 por ciento, en 1990. Por otro lado, a parte del PIB correspondiente a las exportaciones pasó del 6 al 17 por ciento, registrándose un aumento en el valor y en el volumen de las mismas. Durante el decenio de los ochenta se registró un rápido crecimiento, impulsado por la industria manufacturera y, en parte, por la agroindustria, y una revitalización de las inversiones nacionales y extranjeras en Turquía. La reforma del sistema de divisas supuso el fin de gran parte de las restricciones a las transacciones internacionales que sufrían los exportadores. Las medidas de carácter comercial, que incluían, entre otras, desgravaciones fiscales, créditos a la exportación y créditos subvencionados, hicieron aumentar también el volumen de las exportaciones. Además, la guerra entre Irán e Iraq aumentó la demanda de productos agrícolas turcos por parte de ambos países.

El Gobierno ha tratado en diversas ocasiones, especialmente a principios de los ochenta, de proteger a los consumidores conteniendo el aumento de los precios de los alimentos mediante el control de precios y, hasta mediados de los ochenta, restringien-

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE

do los impuestos sobre las exportaciones, con objeto de moderar el aumento de los precios al productor nacionales. Así ha ocurrido con frecuencia con los precios franco fábrica del azúcar y, alguna que otra vez, de los cereales. Aunque existía un impuesto sobre el valor añadido (IVA) para los productos alimenticios, éste era inferior que el que se aplicaba a la mayoría de los demás productos. Por ejemplo, a finales de 1993, el IVA para los productos alimenticios se fijó en el 8 por ciento, mientras que el IVA general era del 15 por ciento⁶¹.

En 1980, dentro de un conjunto de medidas de reforma económica, se redujeron las subvenciones a los cultivos y el número de productos básicos que recibían ayudas bajó de 30 a 17. En los años siguientes, el porcentaje correspondiente a las compras de sostenimiento en el PIB agrícola total descendió y, en 1990, el número de cultivos que recibían ayudas se redujo a 11. Sin embargo, a principios de los noventa, esta cifra aumentó de nuevo como resultado de un programa estatal destinado a mejorar las condiciones de las explotaciones agrícolas y la asistencia social a los agricultores y a la población rural. El objetivo del programa era reducir el desempleo rural y mejorar las capacidades de extensión e investigación a través de la creación de industrias rurales. En 1992, aumentaron las subvenciones a los insumos con el fin de mantener los precios al productor del trigo y otros cultivos por encima de los precios franco frontera, a pesar de no haberse ampliado el programa de sostenimiento de los precios.

Estas políticas públicas se han ejecutado a través de empresas estatales, uniones de cooperativas agrícolas de ventas, cooperativas de crédito agrícola, bancos de propiedad estatal y otros organismos. A pesar del avance hacia la liberalización y la menor intervención pública, numerosos ministerios, organismos, empresas públicas y bancos siguen gestionando ayudas a los precios, medidas de crédito, actividades de extensión e investigación y proyectos de riego. A menudo, la superposición de competencias y la falta de coordinación han atenuado la eficacia de la actuación estatal, al tiempo que el número de productos básicos subvencionados variaba anualmente debido a consideraciones de carácter político⁶².

Consecuencias de la intervención para la producción. El programa de ajuste estructural de Turquía dio lugar a una depreciación constante de la libra que aumentó la competitividad de las exportaciones agrícolas e incrementó la producción y el comercio. De 1980 a 1992, el volumen total de la producción agrícola aumentó una media del 3 por ciento anual. La producción y los rendimientos de los principales cereales (trigo, cebada y maíz), remolacha azucarera, semillas oleaginosas, patatas y algodón aumentaron de forma regular. El índice de producción agrícola alcanzó una media de 130 en 1991-93 (1979-81 = 100), mientras que el

⁶¹ OCDE. 1994. *Review of agricultural policies in Turkey*. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. París.

⁶² H. Oğut. *The restructuring and financing of agriculture support*. Asociación de ingenieros agrícolas de la Unión Turca de Ingenieros y Arquitectos, Simposio sobre políticas de apoyo a la agricultura, enero de 1993.

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


índice de producción agrícola per capita descendió hasta situarse ligeramente por debajo de 100.

Durante este período se produjeron algunos cambios. Se estima que la superficie de tierra cultivada aumentó 2,4 millones de ha, equivalente a un 14,5 por ciento aproximadamente. El cambio más importante se produjo entre 1981 y 1982, cuando la superficie de tierra en barbecho disminuyó 1,6 millones de ha como consecuencia de las grandes importaciones de insumos, en especial, de semillas y fertilizantes. En los últimos doce años, la superficie plantada de arroz se ha reducido casi un 50 por ciento debido a la escasez de agua y a precios de importación ventajosos, sostenidos por los créditos a las exportaciones concedidos por otros países. La superficie sembrada de cebada aumentó el 23 por ciento, gracias a precios de sostenimiento elevados y la utilización de variedades de alto rendimiento, así como, en los últimos años, a las enfermedades del trigo. La superficie dedicada al cultivo de legumbres se ha triplicado como consecuencia del fuerte impulso que ha experimentado la producción y las exportaciones de estos cultivos. Aunque los rendimientos totales han aumentado, a menudo se observan grandes diferencias regionales. Normalmente, los rendimientos de los cultivos extensivos son de dos a tres veces más altos en las zonas costeras de clima más templado (las regiones del Egeo y del Mediterráneo) que en las zonas más frías y, por lo general, más secas de la parte central y oriental de Turquía, en la meseta de Anatolia.

El trigo es el principal cereal en Turquía. Aunque su producción se estancó a comienzos de los ochenta, en los últimos años se ha incrementado gracias a una mayor utilización de los fertilizantes y el riego, como resultado de las subvenciones a los precios y a los insumos, sobre todo a los fertilizantes. El consumo per cápita de trigo ha sido uno de los más elevados del mundo, si bien sigue disminuyendo a medida que el incremento de los ingresos y la urbanización hacen aumentar el consumo de fruta, hortalizas y carnes, especialmente de ave. En épocas anteriores, Turquía importaba trigo durante las épocas de escasez y lo exportaba cuando había excedentes. Sin embargo, en los últimos años, se exporta trigo de menor calidad y se importa trigo de calidad más elevada para mezclarlo.

En el último decenio, el Gobierno emprendió una serie de medidas para aumentar la productividad del sector pecuario. Entre ellas cabe señalar el mejoramiento genético del ganado para carne y lechero mediante la importación de vacunos lecheros y semen de toro y la mejora de los servicios de nutrición y veterinaria. En los años ochenta, la producción de leche por vaca aumentó a más del doble, situándose en 1 350 kg al año. Esa cifra continúa siendo baja en comparación con el nivel europeo, debido a que dos tercios aproximadamente de la cabaña nacional son razas locales (con sólo el 7 por ciento de animales de raza pura) y

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE

gran parte de la expansión está teniendo lugar sin que haya una cría selectiva. Del mismo modo, la mayor parte del ganado ovino está formada por razas nacionales. Otro de los factores que posiblemente contribuyen a los bajos rendimientos es la falta de atención suficiente a las necesidades especiales de nutrientes y micronutrientes del ganado importado⁴³. Por otro lado, se ha hecho hincapié en el desarrollo de la zootecnia en las regiones del este y sur de Anatolia, así como en la expansión de la producción de forrajes.

La producción pecuaria nacional se sitúa por debajo de la demanda interna, por lo que el sacrificio de animales ha tendido a superar la tasa de natalidad; las importaciones de animales y carne están subiendo, mientras que han disminuido las exportaciones de animales vivos. Si no se introducen importantes modificaciones en la política pecuaria, la dependencia de Turquía de las importaciones de productos ganaderos irá en aumento⁴⁴. En 1993, el Gobierno, con la asistencia de la FAO, llevó a cabo un estudio global del sector pecuario que puso de manifiesto algunas deficiencias en el sistema. Por ejemplo, en los años ochenta, las subvenciones al sector pecuario eran del 7 por ciento, mientras que las subvenciones a los cultivos alcanzaban el 32 por ciento. Los productores pecuarios no utilizan adecuadamente los créditos debido a la falta de programas de apoyo. Además, dado que los productores son pequeños agricultores, el mantenimiento y comercialización de la producción resulta difícil y el sistema de comercialización, cuando existe, está mal organizado y es ineficaz.

Cuando el sector pecuario comenzó a crecer y la demanda de piensos aumentó, el Gobierno apoyó de forma decidida la producción de maíz, introduciendo semillas híbridas, nuevas instalaciones de riego, fertilizantes y prácticas de cultivo mejoradas. En los años ochenta, a pesar de un descenso del 6 por ciento de la superficie cultivada, los rendimientos del maíz experimentaron un gran aumento.

El esfuerzo realizado para aumentar la producción de carne de ave, particularmente de pollo, obedeció al deseo de reducir el consumo de carne roja en favor de la carne blanca y de aumentar la eficacia de los piensos. El Gobierno ofreció a los productores de aves de corral un pequeño número de incentivos, por ejemplo, desgravaciones a las inversiones y un subsidio a la exportación. Aunque el apoyo ha sido muy inferior al que facilitan algunos de los principales países productores, desde 1980, la producción ha aumentado de forma regular, y en 1992 alcanzó un volumen sin precedentes de 436 000 toneladas.

En cuanto a los cultivos industriales, el Gobierno ha prestado un apoyo decidido al algodón, con equivalentes en subsidios al productor que ascendieron al 71 por ciento en 1987, aunque en 1992 descendieron aproximadamente a la mitad. En la década

⁴³ Los datos correspondientes al número de cabezas de ganado y a la producción pecuaria en Turquía son discutibles. En 1984, el Gobierno dejó de publicar datos oficiales, debido a que los datos del censo diferían considerablemente de las anteriores series publicadas. En 1992 se reanudó la publicación de los inventarios ganaderos (con datos de 1990), si bien en dos series de datos procedentes del mismo organismo se seguían observando importantes discrepancias.

⁴⁴ United States Foreign Agricultural Service. *Livestock and Products Annual*, julio de 1993. TU3023. Ankara, Embajada de los Estados Unidos.

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


de los ochenta, el algodón en rama constituyó una de las principales exportaciones, pero en la actualidad, dada la fuerte expansión de la fabricación textil y los altos precios nacionales, la mayor parte del algodón se elabora. En el período de tres años comprendido entre 1990 y 1992, Turquía pasó a ser un importador neto de algodón.

En los últimos tiempos, se ha introducido un nuevo sistema de apoyo a la producción de algodón que semeja un tanto al que aplican Estados Unidos y la Comunidad Europea. Este sistema permite una mayor participación del sector privado y prevé la determinación de los precios por las fuerzas del mercado, al tiempo que garantiza una prima a todos los productores de algodón. El Gobierno cubre la diferencia entre el precio de venta y el precio indicativo por él fijado. El sistema exige la documentación de todas las transacciones realizadas con el algodón y el registro de las ventas en las lonjas de productos. Con el tiempo, este sistema ayudará a crear mercados de futuros y lonjas de productos más fuertes, a la vez que facilitará al Gobierno la recaudación tributaria.

A pesar del elevado y creciente déficit comercial, la balanza comercial agrícola arroja un resultado muy positivo, lo que sana en parte la cuenta con el exterior. La liberalización del comercio y el aumento de la demanda regional hicieron que el valor de las exportaciones agrícolas aumentara de 1 800 millones de dólares en 1980, a 3 400 millones de dólares en 1992. En los últimos años, las exportaciones de productos alimenticios y animales han originado el 17 por ciento de los ingresos totales por exportaciones, un porcentaje que alcanzaría un valor considerablemente superior de incluirse otros productos de origen agrícola, como los textiles y los cigarrillos. Las exportaciones ganaderas registraron un aumento considerable, pasando de 123 millones de dólares en 1980 a 528 millones de dólares en 1982, una cifra sin precedentes. Sin embargo, la producción no pudo seguir el ritmo de la demanda y, en el caso de algunos productos básicos, los precios nacionales aumentaron y el consumo disminuyó. Con el incremento de los precios de los productos pecuarios, las exportaciones se redujeron y para 1983, habían descendido a 312 millones de dólares. Las restricciones impuestas a causa de los problemas de salud animal hicieron descender aún más las exportaciones de animales vivos, y en 1992, éstas se habían reducido a 173 millones de dólares.

Al suprimirse parte de las limitaciones a la importación dentro del programa de ajuste estructural, se produjo un fuerte aumento de las importaciones agrícolas, y éstas pasaron de una media de 326 millones de dólares en 1980-82, a un promedio de 1 700 millones de dólares en 1990-92. Anteriormente, la elevada producción nacional, las políticas de sustitución de importaciones y las restricciones al gasto de divisas que imponía la reglamentación nacional limitaban las importaciones. Cuando el crecimen-

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


lo económico hizo aumentar la demanda interna, fue necesario importar fertilizantes químicos, maquinaria, semillas, animales lecheros y materias primas para abastecer al sector en expansión de la elaboración. El grueso de las importaciones agrícolas está formado por los aceites vegetales, cueros y pieles, lana, tabaco, algodón, arroz, trigo y cereales pienso.

Cambios en la demanda rural y urbana

Un antiguo objetivo del Gobierno turco y uno de los elementos centrales del plan quinquenal de desarrollo es conseguir una dieta adecuada y equilibrada para una población en continuo aumento y aumentar el consumo per cápita de proteínas animales. Dado que con el desarrollo económico la dieta se diversifica, el aporte energético del país se está aproximando a los niveles europeos. Sin embargo, Turquía sigue siendo uno de los mayores consumidores de cereales per cápita del mundo, y la dieta media, sobre todo en las zonas rurales, sigue consistiendo principalmente en cereales, frutas y hortalizas.

En los últimos treinta años se ha producido una emigración de la población turca hacia las zonas urbanas y también a otros países. En 1950, la población rural representaba el 75 por ciento del total; cuarenta años después, sólo el 40 por ciento. En los años ochenta, la urbanización aumentó a un ritmo anual del 6 por ciento.

Con el aumento de la urbanización, el consumo de alimentos y los modelos dietéticos han cambiado. Entre 1980 y 1990, el aporte energético correspondiente a los productos a base de hortalizas aumentó el 10 por ciento, mientras que el de los productos de origen animal disminuyó el 19 por ciento. El cambio en el consumo de productos a base de cereales fue mínimo, sin embargo, el consumo de legumbres se duplicó llegando a los 15 kg anuales per capita. La estabilidad del abastecimiento de frutas y hortalizas hizo que el consumo de estos productos aumentara un 15 por ciento durante el mismo período.

El consumo de productos pecuarios, a pesar de haber experimentado un aumento regular, sigue siendo considerablemente inferior a la media regional. Los productos pecuarios constituyen sólo el 7 por ciento de las 3.200 calorías en que se cifra el aporte calórico medio de la población turca, si bien la demanda ha aumentado en los últimos años. El consumo de carne de ave y de productos lácteos ha aumentado rápidamente, en detrimento de otras carnes de consumo tradicional como cordero, carnero y cabra. El consumo de carne de ave (unos 6 kg anuales per cápita en 1992) es todavía menos del 50 por ciento del consumo medio regional. Turquía es el mayor productor de leche de la región. Sin embargo, el consumo per cápita de leche, aunque se aproxima a la media regional, sigue estando por debajo de los niveles europeos y, de hecho, descendió un tercio durante los años ochenta.

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



La producción total de leche se ha estancado, ya que, aunque la producción de leche de vaca ha aumentado, ha disminuido la producción de leche de otros animales.

Perspectivas de la producción

Dentro de la región del Cercano Oriente y Africa del Norte, Turquía es probablemente el país que cuenta con mayores posibilidades de aumentar su producción agrícola. Sin embargo, para que pueda cumplir los objetivos fijados para el sector agrícola, será preciso acelerar muchos de los programas en curso. Deberían proseguir la liberalización del comercio y la reducción de la intervención en el mercado, especialmente, en lo que se refiere a la supresión de los gravámenes sobre las exportaciones, la eliminación gradual de las subvenciones a los insumos y la disminución de las costosas operaciones de compra y almacenamiento para el sostenimiento de los precios.

La reforma de las políticas prosigue en el marco de los planes quinquenales de desarrollo. Entre sus fines generales figuran conseguir un incremento de los ingresos de los agricultores y una mayor diversidad dietética, a través del aumento de la producción agrícola y ganadera, así como la expansión de los mercados de las exportaciones agrícolas, particularmente, en Asia central, Europa Oriental y los Países Bálticos. Los objetivos son alcanzar un índice de aumento de la producción del 3,7 por ciento anual para los cultivos y del 5 por ciento para los productos pecuarios; incrementar la utilización de semillas híbridas, plaguicidas, fertilizantes y del riego; la ampliación de los programas de duplicación de cosechas y la reducción progresiva de la superficie de tierras de barbecho.

El Gobierno llevó a cabo un estudio global de la industria hortícola para tratar de mejorar el sistema de comercialización, la calidad, las condiciones y los rendimientos a escala nacional. En el estudio se examinaron también las posibilidades y oportunidades en materia de exportación y se señaló que los productos turcos eran cada vez más competitivos en el mercado mundial.

Aunque Turquía cuenta con una ventaja comparativa en lo que respecta a la producción de trigo, cebada, algodón, tabaco oriental, semillas de girasol, aceite de oliva y melones, los rendimientos de los cultivos se sitúan por debajo de los de muchos de sus competidores. Por ejemplo, el rendimiento del trigo permaneció invariable en el decenio de los ochenta en 1,9 toneladas por ha y tan sólo registró un ligero aumento en 1992. En comparación, en 1991, el rendimiento del trigo en Estados Unidos fue de 2,3 toneladas por ha y en los países de la Comunidad Europea de 5,4 toneladas por ha.

Existen grandes diferencias económicas entre las zonas rurales y urbanas, así como entre la parte occidental del país, más desarrollada, y entre las zonas subdesarrolladas y relativamente aisla-

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



das del sur y sureste del país. Por consiguiente, se atribuye la máxima urgencia al desarrollo de estas zonas. El Gobierno se propone aumentar las infraestructuras, las comunicaciones y la base de recursos agrícolas y, asimismo, crear nuevas oportunidades de empleo impulsando las empresas locales y atrayendo nuevas industrias. El objetivo de estas medidas es llevar adelante el Proyecto para Anatolia Suroriental.

Cuestiones relacionadas con los recursos y el medio ambiente

La agricultura turca aún adolece de insuficiencias estructurales e institucionales de carácter crónico. El tamaño de las explotaciones y la parcelación de la tierra suponen un grave obstáculo para el desarrollo y la productividad de la agricultura. En 1980, menos del 10 por ciento de todas las explotaciones estaban formadas por una sola parcela, mientras que el 64 por ciento presentaban un grado de parcelización muy elevado. El último censo agrícola señalaba que el número total de explotaciones había aumentado de 3,6 millones aproximadamente, a principios de los años ochenta, a unos 4,2 millones diez años después. Esto constituye un hecho alarmante, ya que el tamaño medio de las explotaciones bajó de 6,4 ha a 5,3 ha, aproximadamente. A mediados de los ochenta, el Gobierno estableció un programa para animar a quienes poseían explotaciones en una misma zona a intercambiar parcelas y proceder así a la concentración parcelaria, pero el programa no tuvo éxito.

Turquía está expuesta a bruscos cambios meteorológicos que afectan profundamente a la agricultura debido al porcentaje relativamente bajo de tierras de regadío, que en la actualidad se sitúa en el 13 por ciento de la superficie cultivada, lo que equivale a 3,5 millones de ha⁶⁵. Esta cifra representa sólo el 40 por ciento del potencial de tierras de regadío del país debido a los retrasos en la ejecución de los proyectos, sobre todo para la construcción de canales secundarios y terciarios y obras de drenaje. El riego permite reducir las variaciones en la producción debidas a las condiciones meteorológicas. Por tanto, el Gobierno concede la máxima importancia a la mejora de los recursos de tierras y aguas y a la expansión del riego, y destina casi dos tercios del total de las inversiones públicas agrícolas al mejoramiento de tierras y aguas.

Un problema importante sigue siendo el bajo nivel educativo de la población rural. En 1985, se estimaba que un tercio de las personas mayores de doce años que trabajaban en la agricultura (unos 4 millones de personas) era analfabeto, mientras que en el caso de los trabajadores del sector industrial, la tasa era de aproximadamente el 5 por ciento. La mayoría de los dos tercios restantes sólo había finalizado la escuela primaria. Como resultado, la productividad y los ingresos de los trabajadores del sector agrario son considerablemente inferiores a los de los trabajadores del

⁶⁵ Alrededor de 2,4 millones de ha corresponden a instalaciones de riego a gran escala del Departamento de Obras Públicas Hidráulicas, mientras que 1,1 millones de ha son competencia de la Dirección General de Servicios Rurales.

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



sector no agrícola, a pesar de que, desde 1988, el salario mínimo es el mismo en ambos sectores (salvo para los trabajadores menores de 16 años)⁶⁶.

Dentro del sector agrícola, la degradación del medio ambiente y la conservación de los recursos despiertan cada vez mayor preocupación. La intensificación de la producción, sobre todo, por la aplicación de fertilizantes químicos subvencionados y plaguicidas, así como por el aumento del riego, somete al medio ambiente a una mayor presión. Además, la utilización de agua contaminada para el riego sigue siendo una práctica muy extendida que constituye una amenaza inminente para la salud humana y animal y que contamina el suelo. En la actualidad, el país es consciente de la necesidad de que los sistemas de riego cuenten con un drenaje adecuado, por lo que ya se ha comenzado a realizar inversiones destinadas a este fin.

Uno de los problemas más importantes del deterioro del suelo en Turquía es el de la erosión. Las prácticas agrícolas inadecuadas, por ejemplo, la labranza en la dirección de la pendiente en las laderas pronunciadas (actualmente se cultivan unos 6 millones de ha de tierras en laderas pronunciadas), y el sobrepastoreo acentúan este problema. Aproximadamente el 72 por ciento de la superficie cultivada sufre problemas de erosión causada por el agua y algunas zonas, principalmente en la Anatolia central y en algunas regiones costeras, están afectadas por la erosión eólica.

A los problemas medioambientales que origina la agricultura se suma un volumen creciente de residuos sólidos urbanos, producto del rápido aumento de la población, la urbanización, la industrialización, el turismo y el aumento del nivel de vida. Estos residuos hacen necesaria la existencia de numerosos vertederos de basuras en las afueras de las ciudades y el suelo que éstos ocupan queda inutilizado para la agricultura. La rápida urbanización también está dando lugar a la construcción incontrolada de viviendas y fábricas en tierras fértiles. Por otra parte, los efluentes de aguas negras se vierten en aguas que, con frecuencia, se utilizan para el riego.

En los últimos años, el Gobierno ha prestado más atención a estos problemas. En 1989, entró en vigor una reglamentación sobre la utilización de tierras de labranza para fines distintos de los agrícolas, cuyo objeto era frenar la invasión urbana de las tierras destinadas a la agricultura. En 1991, se adoptó una normativa para controlar la eliminación de residuos sólidos y la utilización y eliminación de las sustancias químicas y los productos peligrosos. Deberá transcurrir algún tiempo antes de poder observar los resultados de estas medidas.

En la actualidad, se están llevando a cabo diversos proyectos para reunir datos sobre la contribución de la agricultura a la contaminación de las aguas. Los resultados obtenidos serán de utilidad para los encargados de formular las políticas a la hora de

⁶⁶ OCDE, pág. 40. *Op. cit.*, nota 61, pág. 192.

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



tomar decisiones. Entre las actividades de los proyectos está la de determinar el grado de contaminación de las aguas y sus consecuencias para las pesquerías. Asimismo, se están adoptando medidas para luchar contra las plagas agrícolas (por ejemplo, saltamontes, infestaciones de crotalarias y piojos de las plantas), algunas de las cuales proceden de países vecinos⁶⁷.

Después de aplicar durante diez años medidas de liberalización y de ajuste estructural, los resultados económicos han sido de signo diverso. Con respecto al exterior, las políticas adoptadas en el marco del programa de ajuste estructural dieron lugar a un aumento notable de las exportaciones y contribuyeron a devolver al país su solvencia a escala internacional. El PIB registró también un fuerte aumento, con un incremento del 4 por ciento anual durante los años ochenta y del 6 por ciento en 1993. Con respecto a la situación antes de la adopción del programa, en los años setenta, el crecimiento económico se detuvo, y en 1979 y 1980 se produjo un grave descenso, mientras que en los años sesenta, había predominado el rápido crecimiento.

Las reformas efectuadas acrecentaron la presencia de Turquía en el escenario internacional, aunque el crecimiento se debió originalmente a un aumento de la demanda interna. Sin embargo, también hicieron que volvieran a plantearse algunos de los problemas que en un inicio fueron la causa de su aplicación en 1980, principalmente, una inflación y un déficit fiscal elevados. Si bien el sector exterior continuó registrando resultados positivos gracias al aumento del turismo, las inversiones extranjeras y las remesas de los emigrantes, esa revitalización de la economía estuvo acompañada de un importante incremento del déficit presupuestario y del déficit por cuenta corriente.

La continuación del proceso de liberalización económica conllevó una importante divergencia en los resultados del sector exterior y del sector interior. Las importaciones siguen superando las exportaciones, ya que el aumento de la demanda se satisface incrementando el volumen de las importaciones. En 1993, el déficit comercial turco alcanzó los 12 000 millones de dólares, una cifra alarmante y sin precedentes, mientras que el déficit por cuenta corriente, que en 1992 fue de 937 millones, ascendió hasta una cifra que se estima en 5 000 millones. Esta tendencia obedece en parte al embargo comercial a Iraq que ha interrumpido el importante flujo comercial entre Turquía e Iraq. El embargo ha reducido también los ingresos de Turquía por los oleoductos iraquíes que atraviesan su territorio hasta el mar Mediterráneo, así como los derechos de tránsito por los vehículos que cruzan el país en dirección a Iraq.

En el contexto de la política económica, los programas de ayudas y subvenciones a las empresas públicas han recibido fuertes críticas por parte del actual Gobierno y de gobiernos anteriores. Estas empresas están siendo objeto de examen al iniciarse la

⁶⁷ OCDE, *op. cit.*, nota 61, pág. 192.

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


privatización en el sector agrícola. La privatización ha sido un tema destacado en los programas económicos del Gobierno desde 1986, aunque los avances en este terreno han sido lentos. En muchas empresas públicas hay gran cantidad de mano de obra y el funcionamiento es costoso e ineficaz. En 1992, el Gobierno decidió privatizar las Industrias de Piensos de Turquía (YEM SAM), la Organización para la Carne y el Pescado (EDK), las Industrias Lácteas de Turquía (SEK) y la Industria de los Productos de la Madera (ORUS). Dado que estas empresas constituyen tan sólo una pequeña parte del sector de las empresas públicas, para poner fin al desperdicio de recursos que supone el ingente volumen de asistencia que se destina al sector público, habrá que adoptar medidas más radicales.

Turquía ha introducido mejoras en las medidas de sostenimiento del cultivo del algodón y está ampliando ahora estas medidas a fin de incluir otros productos como el tabaco, el té y las avellanas. El organismo público de compra de cereales (TMO) ha comenzado a ofrecer un servicio de almacenamiento, cobrando a los agricultores o a los agentes comerciales una cuota diaria hasta la venta del cereal. Asimismo se está estudiando la creación de lonjas de cereales. Para marcar el cambio significativo en el planteamiento del apoyo a los productores, el Gobierno ha comenzado a sustituir las compras de intervención por el pago de primas de complemento. Se espera que este cambio beneficie a los consumidores, aumente la eficacia de la asistencia a los productores y, tal vez, favorezca la creación de un entorno en el mercado que permita el desarrollo de las instituciones y los servicios de expertos que precisa un sector agrícola impulsado por las fuerzas del mercado.

A pesar de la pérdida de importancia de la agricultura, el bienestar económico de Turquía sigue dependiendo de la viabilidad de su sector agrícola. Casi el 40 por ciento de la población (poco más de 23 millones de personas) vive en pueblos donde escasean las oportunidades de empleo, y con ingresos considerablemente inferiores a los de los habitantes de las zonas urbanas. El Gobierno ha adoptado medidas para incrementar los ingresos y el nivel de vida de la población rural creando puestos de trabajo mediante las industrias domésticas, el artesanado y los empleos no agrícolas. Varios proyectos que reciben ayuda de instituciones internacionales tienen por objeto proponer las oportunidades de empleo y, en consecuencia, aumentar los ingresos. Uno de estos proyectos es el Proyecto para Anatolia Suroriental, cuyo objetivo es corregir las disparidades regionales en lo que a ingresos y tecnología se refiere. Otro de los proyectos tiene como fin reducir la superficie de tierra en barbecho y aumentar las tierras de regadío. El programa de duplicación de las cosechas que se está llevando a cabo ha conseguido aumentos importantes de la producción, sobre todo, de maíz. El Gobierno ha intervenido activamente en

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



la fijación de los precios y la comercialización de los productos agrícolas y trata ahora de crear unos mercados regionales de productos.

A pesar de los grandes avances conseguidos, persisten diversos problemas. Así, aunque se dispone de insumos para muchos productos, no se les saca el máximo provecho. La obtención de semillas es insuficiente para atender las necesidades del país y la situación se ve agravada por las deficiencias del sistema de distribución. También se plantean dificultades con la certificación de las semillas y los derechos de origen. La inseminación artificial de animales lecheros ha aumentado, si bien está muy por debajo de las necesidades de la industria ganadera. El programa sigue aplicándose principalmente dentro del sector público, con una participación del sector privado muy pequeña. La utilización de las tierras de pastoreo y los pastizales continúa siendo un problema. Como estas tierras se consideran de propiedad comunal, sufren con frecuencia exceso de pastoreo y sobrecarga, lo que origina una pérdida sustancial de recursos productivos. La parcelación de la tierra constituye uno de los principales obstáculos para el aprovechamiento óptimo de los cultivos. Donde se ha implantado el riego, ha tenido lugar una concentración parcelaria, mientras que en las zonas de agricultura de secano, ha aumentado la parcelación.

En los últimos años, la intervención pública ha disminuido, pero sigue teniendo una dimensión social. En efecto, las ayudas oficiales en este sector están encaminadas a acortar las diferencias que existen con otros sectores. Sin embargo, en muchos casos, esto no ha redundado en una producción óptima y en economías de escala.

El potencial agrícola no se ha desarrollado plenamente a escala nacional. El Gobierno pretende que la agricultura atienda la creciente demanda de una población en aumento y con mayores ingresos. Para conseguirlo, debe llegarse a una agricultura más eficaz, más competitiva y económicamente viable, en la que la intervención sea mínima.

ANÁLISIS POR REGIONES

II. Regiones de países desarrollados



EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

En esta sección se examina el estado de la reforma económica y agraria en Europa central y oriental prestando atención sobre todo a cuatro países cuyas reformas han presentado características muy diferentes: las tres Repúblicas del Báltico, que se han movido con decisión hacia la reforma desde que adquirieron la independencia, y Ucrania, uno de los países de la región que más ha titubeado para embarcarse en una reforma a fondo.

RESUMEN REGIONAL

Observando la evolución económica de los países en transición de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética, se percibe la existencia de modelos diferenciados. En los años pasados se ha notado una contracción casi universal de la producción, ya que los países han tenido que hacer frente al impacto inicial del proceso de reforma y a la grave reducción del comercio intrarregional. Actualmente se observa la relación entre los resultados económicos y el alcance de la reforma económica, así como la continuidad y coherencia de las políticas de estabilización. En 1993, en Polonia se registró un crecimiento real positivo por segundo año consecutivo, con un incremento efectivo del PIB del 4 por ciento⁶⁸. También en la República Checa, las reformas económicas y la estabilización macroeconómica están comenzando a traducirse en un crecimiento económico positivo; el índice de variación del PIB efectivo empezó a ser positivo en 1993 (0,5 por ciento) por primera vez desde el comienzo de las reformas económicas orientadas al mercado. Se prevé que el rendimiento del crecimiento positivo en ambos países se consolidará en 1994.

No obstante, la variación económica más destacada, en 1993, ha tenido lugar en Albania, donde se ha registrado un aumento de la producción global no inferior al 11 por ciento, tras la grave reducción entre 1989 y 1992. Albania comienza, pues, a ver los primeros resultados de su sólida estabilización macroeconómica y los pasos decisivos dados para la reforma

⁶⁸ Las estimaciones y previsiones del crecimiento económico que figuran en esta sección son del FMI. *World Economic Outlook*, mayo de 1994.

**EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL**


de la economía, aunque el desempleo sigue siendo sumamente elevado.

En otras economías de Europa central, todavía no se ha registrado una recuperación de la actividad económica. Se estima que el PIB se ha estabilizado en Eslovenia a lo largo de 1993 y que esté llegando al final de la fase de deslizamiento de la producción efectiva en Hungría, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania, gracias a los progresos realizados en la estabilización macroeconómica, sobre todo en los dos primeros países.

En la ex Unión Soviética las previsiones económicas a corto y mediano plazo son negativas. Las tres repúblicas del Báltico se han movido con decisión hacia la reforma y la estabilización económicas, por lo que se espera que su crecimiento económico se reanude en 1994. No obstante, la producción en las demás ex repúblicas soviéticas continúa disminuyendo, y las perspectivas para un cambio de tendencia a corto o medio plazo son limitadas, considerando la poca eficacia de sus políticas macroeconómicas y el proceder titubeante de sus reformas económicas.

La agricultura regional no ha logrado integrar plenamente los efectos de los procesos de reforma económica y la necesidad de ajustes. La producción agrícola de la región (incluida la ex URSS) aumentó en 1993 por primera vez desde 1989, aunque en la modesta proporción del 2,1 por ciento. Sin embargo, la variación de la producción agrícola de 1993 fue diferente por lo que respecta a los cultivos y a ganadería. La producción de cultivos aumentó en un 13 por ciento, ya que la producción se recuperó considerablemente con respecto a los niveles gravemente afectados por la sequía de 1992 en los dos principales países productores, Polonia y Rumania. No obstante, a pesar de la recuperación de 1993, la producción de cultivos en esta zona sigue siendo un 16 por ciento inferior a la de 1989, habiéndose registrado las reducciones más pronunciadas en Hungría, Bulgaria y Albania.

La producción de cultivos en Europa central y oriental en 1993 ha continuado la fase de deslizamiento iniciada a partir del nivel máximo de producción alcanzado en 1990, disminuyendo en otro 9,8 por ciento tras las reducciones del 7-8 por ciento en cada uno de los dos años precedentes. La reducción total de la producción pecuaria desde 1990 ha sido del 23 por ciento, algo más pronunciada que la de la producción de cultivos. El modelo de tendencia de disminución constante de la producción pecuaria, común a todos los países de la zona, probablemente representa una respuesta estructural permanente a la variación de los precios relativos resultante de la liberalización de los precios y la fuerte reducción de las sub-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



venciones. De hecho, los productos pecuarios de la mayoría de los países estaban fuertemente subvencionados antes de la reforma, por lo que los niveles de consumo estaban artificialmente inflacionados en comparación con los correspondientes a países de niveles de ingresos parecidos. La reducción de la demanda de productos pecuarios se ha ido acentuando todavía más con la disminución de los niveles de ingresos, ya que dicha demanda tiende a ser relativamente elástica con relación a los ingresos.

Aunque todavía no se han compilado índices fiables de la producción agropecuaria total de la ex Unión Soviética, parece que la producción agrícola de 1993 ha disminuido en la mayoría de las ex repúblicas soviéticas. La producción agropecuaria disminuyó bruscamente en la Federación de Rusia (-7 por ciento) y en Kazajstán (-14 por ciento), mientras que en Ucrania la disminución estimada fue del orden del 2-3 por ciento.

Por lo que respecta a las reformas económicas que afectan al sector agropecuario, los países de Europa central y oriental están procediendo todavía con velocidades diferentes y, en alguna medida, por caminos diferentes, aunque los sectores básicos de reforma son fundamentalmente los mismos en toda la región. Tras el arranque inicial de liberalización de precios y del comercio, los distintos países están abordando ahora cuestiones más complejas, como son la reforma, privatización y de monopolización de la tenencia de las tierras (véase *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1993 y 1992*).

Además de las novedades y reformas en las políticas de las mencionadas zonas, en algunos de los países en transición más avanzados están delineándose políticas agropecuarias de carácter más proteccionista. Inmediatamente después de la iniciación de las reformas económicas, las políticas agropecuarias de los países en transición comenzaron a ser altamente liberales, según iban desregulándose los precios y el comercio internacional y eliminándose o reduciéndose las subvenciones. Posteriormente, en muchos países se han ido ejerciendo presiones para prestar apoyo y protección. Algunos países que se encuentran en fase más avanzada en el proceso de reforma económica han introducido ya sistemas de reglamentación del mercado agrícola, inspirándose en alguna medida en la política agrícola común (PAC) de las Comunidades Europeas (CE) o en otros modelos occidentales.

Mucho dependerá de cómo se apliquen esos sistemas de reglamentación del mercado, pero existe el riesgo de que se conviertan en mecanismos permanentes de apoyo a los pre-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



cios de mercado, como ha sucedido en la mayoría de los países de la OCDE. Los países en transición tienen la oportunidad de evitar estos errores de política, que han resultado costosos para las economías occidentales y comportarían asimismo elevados costos para las economías de mercado que están apenas emergiendo. Las políticas de apoyo a los precios de mercado, al elevar los precios por encima de los niveles que se alcanzarían en situaciones de mercado libre o de los niveles del mercado mundial, distorsionan las decisiones en materia de producción y consumo. No sólo pueden inducir considerables gastos presupuestarios, sino que representan además una aplicación implícita de impuestos a los consumidores e impiden la eficiencia en la producción agrícola.

La situación que da origen a la introducción de los mecanismos de apoyo a los precios de mercado y a la protección es la debilidad, ineficiencia y falta de competitividad del sector agropecuario, así como las actuales dificultades de ajuste, de los países en transición. Existen además razones específicas para tales medidas: la primera, la necesidad de proteger la agricultura interna contra la competencia de las exportaciones de productos agropecuarios occidentales altamente subvencionados y de penetrar en los mercados occidentales protegidos mediante subvenciones a las exportaciones; la segunda, la necesidad de adaptar las políticas agropecuarias a la PAC de las CE en vista de la posible futura participación como miembros en la UE. Por lo que respecta a la primera, aunque el apoyo agrícola y las políticas comerciales de la OCDE están sin duda perjudicando a los países en transición, tratar de contrarrestar estas políticas con mecanismos análogos puede conducir a utilizar erróneamente los escasos fondos que podrían emplearse más provechosamente para aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas del país, y potenciar las infraestructuras e instituciones.

Por lo que respecta a la segunda, cabe señalar que la PAC es un objetivo dinámico. Es probable que en la fecha futura de adhesión de cualquiera de los países en transición a la UE, ésta haya sido reformada ulteriormente en la dirección de una mayor orientación al mercado. Pero, lo que es más importante todavía, los sectores alimentarios de las nuevas economías de mercado se encontrarán en mejores condiciones para beneficiarse del libre acceso al vasto mercado de la UE si, entre tanto, no se ha entorpecido la eficiencia y la competitividad del sector con las medidas de apoyo al mercado, las barreras protectivas y las subvenciones a la exportación.

Otra de las políticas protectivas en alguno de los países en transición ha sido la introducción de restricciones a la expor-

**EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL**

tación con miras a incrementar los suministros al mercado interno. A corto plazo, este tipo de políticas puede proporcionar alivio a los problemas de suministro interno y contribuir a proteger a los consumidores de bajos ingresos. Pero a mediano y largo plazo tiende a ser contraproducente, ya que deprime los precios internos y reduce así los incentivos para ampliar los suministros agrícolas.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



ESTONIA, LETONIA Y LITUANIA

Las tres repúblicas del Báltico, Estonia, Letonia y Lituania, han realizado considerables progresos en su transición a un sistema democrático orientado al mercado. A pesar de las bruscas reducciones de los ingresos y las transacciones comerciales nacionales durante el período posterior a su independencia en 1991, las perspectivas parecen ser favorables para la recuperación económica en los próximos dos o tres años, habida cuenta de su constancia en la aplicación de políticas monetarias y fiscales sólidas y los progresos en la privatización. No obstante, la estabilización económica en las demás ex repúblicas soviéticas sería también positiva para las perspectivas de recuperación de las repúblicas del Báltico.

El sector agrícola

Aunque la agricultura ha desempeñado tradicionalmente una función notable en las economías del Báltico, la participación del sector en la producción total ha ido disminuyendo en los últimos años. De hecho, si bien la parte proporcional de la agricultura en el PIB de 1989 representaba el 18 por ciento en Estonia, el 20 por ciento en Letonia y el 27 por ciento en Lituania, en 1993, según las estimaciones preliminares de la OCDE, esa participación ha disminuido al 8 por ciento en Estonia, el 14 por ciento en Letonia y el 20 por ciento en Lituania. La fuerza laboral empleada en los sectores agrícola, pesquero y forestal ha disminuido ligeramente con respecto a los niveles anteriores, variando del 15 por ciento en Estonia (datos de 1992) al 19 por ciento en Lituania en 1993.

Las economías agropecuarias de los estados del Báltico están orientadas a la producción de ganado, sobre todo para la producción de productos lácteos, como consecuencia de condiciones climáticas y geográficas que limitan la producción de cultivos. La parte proporcional del sector pecuario en la producción agropecuaria total del Báltico representa el 60-70 por ciento en términos de valor. Si bien esa proporción de la producción pecuaria en comparación con la producción de cultivos en Lituania y Letonia se ha mantenido relativamente estable, la parte proporcional del sector pecuario en la producción agropecuaria total de Estonia ha disminuido en los últimos tres o cuatro años. Antes de 1990, la producción pecuaria en Estonia representaba cerca del 70 por ciento de la producción total, mientras que en 1992 la proporción era del 60 por ciento.

Los productos pecuarios primarios producidos en los estados del Báltico son carne de vacuno y de ternera, carne de porcino y productos lácteos. Aunque la producción pecuaria

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



del Báltico representó sólo el 3-6 por ciento del total de la ex Unión Soviética, en términos per cápita las repúblicas del Báltico produjeron el doble del promedio de los países soviéticos. Es más, la productividad pecuaria fue mayor que en las demás repúblicas soviéticas. Tradicionalmente, las repúblicas del Báltico eran exportadoras netas de la mayoría de los productos pecuarios. No obstante, tras incorporarse en la URSS, los sectores ganaderos se especializaron ulteriormente para proporcionar carne y productos lácteos a las demás repúblicas. A cambio recibían piensos, bien sea importados o bien producidos en la URSS.

La producción de cultivos del Báltico, limitada por sus temporadas agrícolas de breve duración y escasez de superficies cultivables, consiste principalmente en cereales (trigo de invierno, centeno y cebada de primavera), cultivos forrajeros, papas, hortalizas y remolacha azucarera (Letonia y Lituania solamente). Se cultivan también pequeñas cantidades de linaza y colza. Mientras el trigo se utiliza principalmente para el consumo humano, la mayor parte de la producción de cereales secundarios y de semillas oleaginosas de los estados del Báltico se destinan para la alimentación del ganado. Los estados del Báltico son importadores netos de cereales, en su mayor parte cereales secundarios.

La producción agrícola ha disminuido desde 1990 en los tres países citados. Se registró una reducción particularmente brusca en 1992, en que la cosecha de cereales se vio afectada por la sequía. Hubo una recuperación parcial en 1993 en Estonia, en que la producción agrícola aumentó un 9 por ciento, y en Lituania donde el aumento de la producción agrícola fue del 8 por ciento, mientras que en Letonia volvió a disminuir en un 19 por ciento.

Si bien la producción de cereales se recuperó algo en 1993 (sobre todo en Lituania), la reducción de 1992 afectó al sector pecuario de los estados del Báltico que luchaba por recuperarse. Se registraron considerables reducciones en todos los inventarios de ganado, lo cual se debió en gran parte al aumento de los costos de los piensos compuestos (en parte como consecuencia de la disminución del suministro de cereales de producción interna y de mercados de las repúblicas) y a la disminución de la demanda de consumo de productos pecuarios, sobre todo en las ex repúblicas soviéticas a las que los estados del Báltico exportaban anteriormente.

Reformas económicas

La transición económica del sector agropecuario del Báltico se ha caracterizado por las reformas siguientes: liberalización

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL



de precios, privatización de tierras y liberalización del comercio. Los estados han seguido en cierta medida caminos parecidos en la introducción y aplicación de estas medidas.

Liberalización de precios. En el régimen soviético, los precios en la explotación agrícola y los precios al detalle eran establecidos por el Estado. Se proporcionaban subvenciones masivas tanto a los consumidores como a los productores para mantener los precios establecidos por el Estado a nivel bajo con respecto a los costos efectivos. La reforma de precios comenzó en los estados del Báltico en 1990-1991 y, hasta la fecha, la mayoría de los precios al productor y al consumidor han sido liberalizados completamente o se ha eliminado en gran medida el control sobre ellos.

Estonia fue la primera república del Báltico en liberalizar los precios al por menor, comenzando este proceso en 1990, en que se eliminó todo control de los precios de los productos de papel, muebles, hortalizas y papas. Durante 1990-1991, el Gobierno liberalizó la mayoría de los precios al por menor y, al final de 1991, quedaba sometido al sistema estatal el establecimiento de precios al detalle de solamente el 10 por ciento de la cesta de productos del consumidor, mientras que el 30 por ciento estaba sujeto sólo en parte a la reglamentación estatal. En 1992, se liberalizaron ulteriormente los precios al por menor y, en octubre de este año, se eliminó todo control respecto de los precios al por menor de la harina, los cereales, el pan y el azúcar.

Los precios al productor aumentaron también considerablemente en Estonia durante 1990-1992, pero en general menos que los precios de los insumos pagados por los agricultores. Los precios al productor se establecen mediante negociaciones entre los productores y elaboradores regionales, con una intervención mínima, si la hay, por parte del Estado.

Lituania y Letonia se han movido más lentamente en la liberalización de precios. En 1991, se permitió en ambos países aumentar los precios al productor y al consumidor dentro de los márgenes establecidos por el Estado. Durante 1991-1992, la nivelación de precios prosiguió tanto en Lituania como en Letonia.

Para el final de 1992, se habían liberalizado completamente los precios al por menor para la mayoría de los productos en Lituania, con excepción de la energía, los servicios públicos, las comunicaciones, las bebidas alcohólicas y el tabaco. Además, en 1992, el sistema de adquisiciones estatales de Lituania fue sustituido por un mecanismo de apoyo a los precios, que había de cubrir los gastos de producción de los agriculto-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



res. No obstante, para mediados de 1992, hubo que indizar estos precios de apoyo para tener en cuenta el aumento de los costos y la inflación de los precios al por menor, por lo que se proporcionaron subvenciones adicionales a los agricultores cuando los precios de los productos descendían por debajo de los precios de apoyo. Estas subvenciones constituyeron una carga considerable para el presupuesto y se logró eliminar gradualmente para el final de 1992 como parte de la política de desregulación general de precios. A mediados de 1993, se anunciaron precios de apoyo para la mayoría de los cultivos, que se establecieron teniendo en cuenta los precios mundiales. Para los cereales se aplicaron los precios de apoyo más altos, pero se ha observado que por insuficiencia de fondos para comprar cereales al precio establecido los estados tuvieron que comprar a precios inferiores a los previstos. La mayoría de los precios de los productos agropecuarios se negocian actualmente entre productores y compradores.

Al final de 1991, se habían liberalizado casi plenamente los precios en la explotación agrícola y al por menor de Letonia, aunque se establecieron precios de apoyo mínimos para determinados productos agropecuarios y márgenes de ganancia para los elaboradores y minoristas. Para el final de 1992 se había eliminado la mayoría de los controles de precios al por menor, excepto para los productos de cereales, quedando sujetos al control del Estado menos del 8 por ciento de los bienes y servicios al por menor. Actualmente son los productores y elaboradores quienes determinan en gran parte los precios en la explotación agrícola en Letonia. Una excepción son los cereales, ya que la oficina estatal de cereales compra una determinada cantidad a precios mínimos garantizados, que para 1994 han alcanzado casi el nivel de los precios mundiales. El Gobierno de Letonia asignó 2,9 millones de latí (5,1 millones de dólares) del presupuesto estatal de 1994 para estas compras.

La liberalización de los precios ha afectado en gran medida a la producción y el consumo de productos agropecuarios. Muchos productores, sobre todo de productos pecuarios se encontraron en una grave situación de atenuamiento precio-costo, ya que los precios de los insumos aumentaron más rápidamente que los precios que percibían los productores por su producción. Los precios para los insumos agrícolas, tales como fertilizantes, combustible y lubricantes incrementaron bruscamente, ya que el aumento de los costos de producción de estos productos con petróleo comprado casi a los precios de los mercados mundiales se transfirió a los consumidores finales. Mientras los agricultores tuvieron que hacer frente al aumento de los precios de los insumos, tuvieron que sufrir una

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

situación de opresión por lo que respecta a los precios en la explotación agrícola, debido a la debilidad de la demanda de los consumidores y al comportamiento monopsonista de los elaboradores. No obstante, el aumento de los precios obligó a los agricultores a economizar en insumos utilizándolos con mayor eficacia.

Para los consumidores, el efecto primario de la liberalización de precios fue la reducción del poder adquisitivo, ya que los aumentos de los precios al por menor fueron superiores a los aumentos de los sueldos. Ello contribuyó a variar el consumo pasando de los productos cuyos precios son elásticos con respecto a los ingresos, tales como la carne y los productos lácteos, a bienes no elásticos, tales como el pan, las papas y las hortalizas. Por ejemplo, en 1992, el consumo per cápita de carne, leche, huevos, pescado, azúcar y aceite vegetal en Letonia disminuyó del 20 al 50 por ciento con respecto a los niveles de 1988, mientras que el consumo de productos de cereales y papas se mantuvo estable o aumentó ligeramente. No obstante, estas reducciones fueron en parte el resultado de las reducciones de las subvenciones sustanciales al consumidor que, durante el período soviético, habían dado lugar a un mayor consumo per cápita de algunos productos, sobre todo de la carne, que en otros países con ingresos per cápita comparables.

Privatización de las tierras. Al comienzo del siglo, la producción agrícola en las repúblicas del Báltico estaba organizada conforme al modelo de pequeñas explotaciones agrícolas familiares privadas, de una superficie media de 10 a 25 hectáreas. Sin embargo, cuando las repúblicas se incorporaron en la URSS después de la Segunda Guerra Mundial, se expropiaron las tierras, transformando las explotaciones agrícolas privadas en empresas estatales y colectivas. En 1990, una explotación agrícola estatal o colectiva típica de dichas repúblicas tenía una superficie de 3 000 a 4 000 hectáreas, es decir, eran más pequeñas (considerablemente más en el caso de las explotaciones agrícolas estatales) que el promedio soviético de 15 000 y 6 000 hectáreas respectivamente. El número total de empleados en las explotaciones agrícolas estatales y colectivas oscilaba en torno a un promedio de 350 trabajadores por explotación agrícola en 1990, aproximadamente 100 trabajadores menos que el promedio soviético, pero con un número bastante mayor de trabajadores por hectárea, debido a las características diferentes de las empresas del Báltico, que estaban más orientadas hacia la producción de ganado.

Para finales de los años ochenta, una proporción considera-

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL



ble de la producción agropecuaria total de las repúblicas del Báltico había pasado del sector estatal al sector privado, que en ese período consistía principalmente en pequeñas parcelas y huertas subsidiarias. De hecho, antes del desmembramiento de la URSS, la producción agropecuaria soviética en este sector privado representaba, como promedio, el 25 por ciento de la producción agropecuaria total de todas las explotaciones agrícolas, mientras que en las repúblicas del Báltico variaba del 21 por ciento (Estonia) al 31 por ciento (Lituania). La producción de hortalizas, papas y en particular algunos productos pecuarios del sector privado era considerable.

Los estados del Báltico fueron entre los primeros en ampliar la base jurídica del sector privado que estaba emergiendo. A partir de 1989, antes de la independencia, se inició la privatización de las tierras en las tres repúblicas del Báltico con la promulgación de la Ley de las Explotaciones Agrícolas. Esta ley tenía por objeto eludir las limitaciones de propiedad vinculadas a la legislación soviética y proporcionar la base para emprender actividades agrícolas privadas. No obstante, no se pudo crear un auténtico mercado de tierras mediante esta ley, ya que la legislación soviética permitía únicamente derechos de usufructo sobre las tierras, por lo que éstas podían ser heredadas pero no vendidas o comercializadas. La legislación subsiguiente en cada uno de los estados del Báltico durante los años 1990-1992 amplió y reforzó los derechos de propiedad.

El segundo paso en el proceso de descolectivización fue la restitución de tierras, de forma que a los antiguos propietarios y sus descendientes se les concedió prioridad en la asignación de las tierras. Estas disposiciones, que tenían por objeto afrontar determinadas cuestiones políticas y estimular la propiedad privada, dieron lugar a retrasos burocráticos y a una falta de confianza en los derechos de propiedad de las tierras, ya que se crearon situaciones de pretendientes competidores y procedimientos poco claros en la asignación de la propiedad de las tierras. También el proceso de restitución se complicó por el hecho de que las tierras privatizadas conforme a la Ley de las Explotaciones Agrícolas de 1989 no podían restituirse a los antiguos propietarios. Otra cuestión que no se ha logrado resolver completamente es la forma de compensación a los antiguos propietarios que habían decidido no apropiarse de sus tierras. Las dificultades en establecer valores para las tierras en ausencia de un mercado de tierras en funcionamiento, junto con los desembolsos presupuestarios sustanciales que ello comportaba, han complicado todavía más la restitución de las tierras.

El tercer elemento de la privatización de las tierras es el de

RECUADRO 10
EL SECTOR PESQUERO DEL BALTICO

El sector pesquero representa un componente importante en la agricultura báltica. La zona costera total de los tres estados es de casi 4 400 km, variando de 3 800 km en Estonia a 99 km en Lituania. Las estadísticas de Letonia y Estonia indican que la industria pesquera representó el 1-2 por ciento del PIB total en 1992. El número total de empleados en los sectores pesqueros de los tres estados del Báltico en 1991 fue de 30 000 en Estonia, 29 000 en Letonia y 15 000 en Lituania. Al final de 1993, había 40 000 personas empleadas en el sector pesquero de altura (incluida la industria relacionada con el sector), pero probablemente este número está disminuyendo.

De 1970 a 1976 las capturas de pescado del Báltico aumentaron de 1,1 millones a 1,7 millones de toneladas, lo que representó un incremento de más del 50 por ciento. Después de 1976, la producción anual de pescado disminuyó a alrededor de 1,5 millones de toneladas, permaneciendo estable hasta 1989. Durante el período 1970-1990, Letonia mantuvo la cuota mayor de capturas de pescado, es decir, del 35 al 45 por ciento del total. Después de 1990, las capturas comenzaron a disminuir, registrándose reducciones considerables en 1992/93. Los datos preliminares relativos a 1993 sitúan las capturas totales de pescado del Báltico en alrededor de 0,42 millones de toneladas, siendo las correspondientes a Letonia y Estonia de 0,15 millones de toneladas cada una y de 0,12 millones de toneladas las de Lituania.

El desmembramiento de la Unión Soviética y la reestructuración de las economías del Báltico son las razones principales de la gran reducción de las capturas de pescado. Du-

rante el período soviético, la flota pesquera de altura del Báltico se amplió considerablemente, poniendo fin al predominio de la pesca costera, que era la practicada tradicionalmente en la zona. Alrededor del 70 por ciento (Estonia y Letonia) al 90 por ciento (Lituania) de las capturas procedían de zonas situadas fuera del Mar Báltico, principalmente de zonas del Océano Atlántico. No obstante, desde la disolución de la Unión Soviética en 1991, la flota de pesca de altura ha tenido que enfrentarse con importantes dificultades, en parte por la pérdida de acceso a los derechos de pesca de altura soviéticos que requieren nuevas licencias, pero sobre todo debido a los nuevos requisitos de rentabilidad, así como a la suspensión de las subvenciones y del apoyo logístico y financiero en general, que dieron lugar a una disminución sustancial de las capturas. Por ejemplo, las capturas de 1992 en los océanos Atlántico y Pacífico disminuyeron entre el 50 y el 100 por ciento con respecto a los niveles de 1991. Al quedar con una flota pesquera excesivamente grande, y con limitado acceso a los caladeros de altura, y debido a la contracción de los suministros energéticos subvencionados de la ex Unión Soviética así como de la demanda de exportación a ella, los estados del Báltico se vieron forzados a reducir o desmantelar gran parte de su flota, con la consiguiente merma de las capturas. La privatización del sector pesquero ha contribuido también en algún grado a trastornar las actividades pesqueras.

Habida cuenta de las condiciones económicas de las repúblicas del Báltico, es improbable que el volumen de capturas aumente sustancialmente con respecto a los bajos

niveles de los años noventa, ya que la reducción de la zona de pesca, la privatización en curso y la fuerte competencia en el mercado mundial continuarán probablemente limitando todo crecimiento significativo a corto y mediano plazo. Por ejemplo, en 1992, el 75 por ciento de las capturas estuvo constituido por especies pelágicas pequeñas de poco valor.

Es posible que aumente la pesca costera durante este período, a la vez que puede crecer también la acuicultura de agua dulce, sobre todo en Letonia, donde todavía no se han explotado plenamente extensas zonas de agua dulce. No obstante, el incremento de la

pesca costera sin reglamentos y sin un seguimiento ordinario podría dar lugar a la degradación medioambiental y a la reducción de los rendimientos de pesca. La región lituana del lago de Courland, una de las zonas de pesca de bacalao, espadín y arenques más ricas, se ha visto ya afectada por la contaminación industrial, reduciéndose los rendimientos de pescado en esa zona a la mitad con respecto a los niveles históricos. No obstante, los estados del Báltico han comenzado a adoptar reglamentos de pesca y normas de contabilidad internacionales para reducir el riesgo de daños medioambientales.

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

la reorganización o liquidación de las explotaciones agrícolas estatales y colectivas. La descolectivización de estas explotaciones generalmente se efectuaba mediante la emisión de bonos de privatización o mediante subastas, concediendo a los trabajadores de la explotación cuotas de participación en la propiedad en proporción al número de años que habían trabajado en la explotación agrícola. Este proceso ha dado lugar a la formación de nuevas empresas de diversas categorías: sociedades anónimas, compañías de responsabilidad limitada y cooperativas. No obstante esta labor de reestructuración, se han registrado pocas mejoras en la productividad general y en la administración económica. Ello se debe en parte a la constante incertidumbre respecto de los derechos sobre las tierras durante el proceso de restitución. Se ha observado también poca coordinación entre los procesos de restitución y descolectivización, de forma que han surgido conflictos sobre las tierras y los bienes entre los propietarios privados y los poseedores de cuotas de participación en las explotaciones agrícolas estatales y colectivas registradas.

La cuarta fase que tendrá lugar en el proceso de privatización de tierras será la privatización de parcelas subsidiarias y las huertas. Estas parcelas generalmente estaban ubicadas en las explotaciones agrícolas estatales y colectivas y durante el período soviético se concedían a los trabajadores agrícolas para cultivar productos complementarios para el consumo personal. Durante el período de Gorbachev, la producción recabada de estas parcelas podía venderse en los mercados de los agricultores, generalmente a precios más elevados que los establecidos en los almacenes estatales. En las tres repúblicas del Báltico, el tamaño de estas parcelas podía incrementarse a partir del mínimo de 0,5 hectáreas, por lo que el tamaño medio de las parcelas privadas varía actualmente de 2 a 4 hectáreas. En Lituania, se tiene previsto privatizar plenamente estas parcelas para mediados de 1994.

Un problema con el que se enfrentan todos los estados del Báltico en la creación de explotaciones agrícolas privadas es el del tamaño de la explotación. El 1° de enero de 1993, se habían formado casi 170 000 explotaciones agrícolas privadas en los tres estados del Báltico, abarcando más de 2 millones de hectáreas, lo que representa algo menos del 30 por ciento de la superficie agrícola total. El tamaño medio de estas explotaciones agrícolas varía de 9 hectáreas en Lituania a 25 hectáreas en Letonia, tamaños que son considerablemente menores que las antiguas explotaciones agrícolas estatales y colectivas, pero muy cercanos a las explotaciones agrícolas que existían en el anterior período de independencia de los

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL



estados del Báltico a comienzos de este siglo. No obstante, los gobiernos del Báltico reconocen que la creación de tales explotaciones agrícolas no es conveniente en todos sus aspectos, ya que determinadas economías de escala que se habían logrado en el sistema de explotaciones agrícolas estatales y colectivas se han perdido con la creación de pequeñas explotaciones agrícolas familiares. Además, la maquinaria y otros insumos concebidos para explotaciones agrícolas de gran tamaño resultan a menudo menos eficaces en estas pequeñas explotaciones. En los tres estados del Báltico se están aplicando políticas estructurales para estimular la formación de grandes explotaciones agrícolas, ofreciendo, por ejemplo, a los terratenientes tierras para construir casas en zonas urbanas a cambio de ceder tierras agrícolas.

Liberalización del comercio. El régimen comercial del Báltico que ha evolucionado desde la independencia en 1991 puede caracterizarse en general como liberal, con obstáculos y controles relativamente transparentes. A diferencia de las demás ex repúblicas soviéticas, la mayor parte de la actividad de comercio exterior del Báltico tiene lugar en el sector privado, con participación limitada del Estado. Además, hay pocas limitaciones o ninguna en cuanto a ingresos en divisas, tales como requisitos de rescate sobre los ingresos de exportación.

Las políticas de exportación se caracterizan en su mayor parte por la aplicación de impuestos moderados, sin ninguna subvención y muy pocas restricciones cuantitativas. También los regímenes de importación están relativamente exentos de restricciones cuantitativas y consisten en aranceles e impuestos aplicados uniformemente. Hay muy pocos controles a la importación, la mayoría de los cuales se aplican por razones de salud y seguridad. Los aranceles a las importaciones generalmente varían del 5 al 20 por ciento. Para el final de 1992, varios impuestos estonios a las importaciones se convirtieron en impuestos sobre las ventas. En general, Lituania y Letonia han establecido más aranceles de importación para los productos agropecuarios que Estonia. En marzo de 1994, los esfuerzos por liberalizar el comercio agrícola entre los países del Báltico fueron obstaculizados por el rechazo de Lituania y Letonia de una propuesta de Estonia de eliminar aranceles de importación para los productos agropecuarios.

Los tres estados del Báltico han establecido también monedas independientes que gozan de convertibilidad plena (lat letón) o en cuenta corriente (corona estonia y lita lituana). Lituania y Letonia establecieron sistemas bancarios centrales y un tipo de cambio flotante cuando establecieron sus mone-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



das, aunque Lituania ha vinculado recientemente la lita al dólar de los Estados Unidos para mejorar su estabilidad. Estonia estableció una institución monetaria al introducir la corona, vinculada al marco alemán. La introducción de estas nuevas monedas ha contribuido a facilitar el comercio con los países desarrollados, pero la competitividad de las exportaciones del Báltico ha disminuido algo al apreciarse estas monedas en términos reales. Además, si bien el hecho de haber salido en época temprana de la zona del rublo permitió a los estados del Báltico controlar la política monetaria y aislar sus economías del ambiente inflacionario de la zona del rublo, ello contribuyó también a una brusca reducción del comercio de estos países con las demás repúblicas soviéticas.

Principales perspectivas y problemas relacionados con las políticas

La perspectiva general para las economías agrícolas del Báltico es la de continuar la reestructuración, ya que estos países están caminando hacia la consecución de una condición de economías de mercado plenamente dotadas. Se espera que en los tres estados del Báltico se continúe progresando en el campo de la privatización y el crecimiento de la actividad económica del sector privado. Además, el FMI espera que en 1994 se reanude el crecimiento económico tras cuatro años de contracción. Se considera que Estonia ofrece las mejores perspectivas para el crecimiento económico en 1994, teniendo en cuenta su rendimiento económico satisfactorio al final de 1993. No obstante, la recuperación económica del Báltico dependerá de que se sigan aplicando políticas fiscales y monetarias sólidas y, en alguna medida, de los progresos que realicen las demás ex repúblicas soviéticas en su transición a las economías de mercado. Teniendo en cuenta esta situación, pueden hacerse las siguientes previsiones para la agricultura:

- Se han adoptado, y es probable que sigan aplicándose, medidas para reducir el nivel del apoyo estatal a la agricultura. Es difícil cuantificar las subvenciones a la agricultura, pero parece que todos los países han recortado considerablemente las subvenciones directas e indirectas a este sector. En 1994 el apoyo a la agricultura en las tres repúblicas del Báltico está principalmente orientado a la producción pecuaria, a los programas sobre cultivos (sobre todo para promover la producción de semillas), a los créditos, al desarrollo de los servicios de extensión y a la creación de explotaciones agrícolas familiares.
- Los mercados al por mayor y al por menor para los produc-

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

tos agrícolas continuarán creciendo a corto y mediano plazo. La privatización de empresas transformadoras, que ha procedido más lentamente que en la agricultura primaria, y la creciente competencia entre estas empresas desempeñarán una importante función en el desarrollo del mercado agrícola.

- El sistema económico soviético establecido en las repúblicas del Báltico después de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a elevados niveles de concentración regional en la industria de elaboración, de modo que una única empresa, *kombinat* de carne, etc., elaboraba toda la producción agrícola de la zona. Con este sistema todavía en funcionamiento durante la transición de las repúblicas del Báltico a una economía de mercado, estos elaboradores han podido actuar como monopsonistas, por lo que se han realizado pocos progresos en el desarrollo de mercados al por mayor.
- En general, la situación financiera y tecnológica actual del sector agroindustrial del Báltico no es buena, y sólo incrementando la privatización, las inversiones exteriores y la competencia, tanto respecto de los productos internos como de los importados, podrá este sector producir en forma eficaz en relación a los costos y adquirir, por consiguiente, la competitividad en los mercados externos. Ha habido presiones para incrementar la protección a los productores elaboradores internos, lo cual se ha conseguido en alguna medida mediante aranceles a las importaciones de determinados productos agrícolas. No obstante, protegiendo a los productores internos, se ha detenido el proceso de desarrollo del mercado y retrasado la creación de empresas competitivas que sean eficaces en relación a los costos. Además, los consumidores quedan perjudicados por el proteccionismo, ya que, en ausencia de subvenciones, determina un aumento de los precios al por menor.
- No obstante, aun con los notables progresos realizados en cuanto a la competitividad, los productores y elaboradores de productos agropecuarios del Báltico continuarán enfrentándose con obstáculos sustanciales al comercio para su producción a corto y mediano plazo. Sin embargo, a medida que las repúblicas del Báltico vayan acercándose hacia la condición de miembros del GATT, y la ex Unión Soviética comience a recuperar su economía, las repúblicas podrían reconquistar o desarrollar nuevos mercados de exportación para su producción agrícola. No se espera, con todo, que las exportaciones de productos ganaderos y lácteos vuelvan a los niveles artificialmente elevados de la era soviética.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



UCRANIA

Ucrania ha sido uno de los países más comedidos de la región en la aplicación de reformas económicas. La producción total continuó disminuyendo aceleradamente en 1993, mientras que la inflación se ha mantenido alta (alrededor de 2 500 por ciento en 1992 y 1993, según la OCDE). Para contrarrestar las reducciones de producción, el Gobierno ha venido subvencionando a las empresas y las explotaciones agrícolas. Las perspectivas de recuperación económicas no son buenas, si no se adoptan reformas más decisivas y políticas macroeconómicas rigurosas.

El sector agrícola

La agricultura desempeña una función muy amplia en la economía de Ucrania, representando el 33 por ciento del producto material neto (PMN) en 1993 y empleando alrededor del 20 por ciento de la fuerza laboral. La agricultura y la alimentación representan alrededor del 9 por ciento de las exportaciones totales del país Ucrania y el 6 por ciento de las importaciones totales.

Ucrania dispone de algunos de los suelos más ricos para la producción agrícola de la ex Unión Soviética y del mundo. Alrededor del 54 por ciento del país son, en parte, zonas de suelo chernosem, que Ucrania comparte con la Federación de Rusia. Estos suelos muy oscuros tienen un estrato de humus de 40-50 cm, o más, en los que abundan nutrientes minerales y orgánicos. Ucrania está dividida en tres fajas agroclimáticas que se extienden del suroeste al noreste: la zona forestal de suelos ácidos y una precipitación anual de 600-700 mm; la zona de bosques y estepas con abundantes suelos chernosem y precipitaciones anuales de 450-600 mm; y la zona de estepas, en su mayor parte chernosem, con 350-450 mm de precipitaciones anuales.

La agricultura ucraniana se desarrolla principalmente en la zona sudoccidental y meridional. La región sudoccidental (incluidos Kiev y Ucrania occidental) forman el núcleo de la producción de cereales, remolacha azucarera y ganado y de las industrias elaboradoras correspondientes. La región económica meridional comprende las estepas áridas cercanas al Mar Negro y la península de Crimea. Esta zona está también dominada por la agricultura y las industrias relacionadas con la agricultura, en particular la viticultura y cultivos como trigo, semillas de girasol, hortalizas, fruta y arroz. Gracias a los suelos ricos, los rendimientos de los cultivos son muy elevados en comparación con las demás repúblicas soviéticas y compiten con los rendimientos de los Estados Unidos, o los superan,

**EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL**


salvo para el maíz. Además, los rendimientos de los cultivos ucranios normalmente superan los de la Federación de Rusia en el 50-100 por ciento.

Los productos pecuarios representan actualmente el 53 por ciento del valor de la producción agrícola total de Ucrania (precios en rublos de 1983). Se produce principalmente carne de bovino, de ternera y de cerdo, que representan el 49 y 35 por ciento, respectivamente, de la producción total en peso de carne. Los cultivos representan el restante 47 por ciento del valor total de la producción agropecuaria de Ucrania (precios en rublos de 1983). Los cultivos principales son cereales, remolacha azucarera, semillas de girasol, papas, lino y hortalizas. Los cereales principales cultivados son trigo de invierno y cebada de primavera.

La producción agropecuaria de Ucrania ha venido disminuyendo paralelamente al PIB desde 1990: se redujo alrededor del 2 por ciento en 1993, después de haberse registrado reducciones mayores en 1991 y 1992.

La estructura de la producción agropecuaria ha variado también desde 1990, ya que la demanda y la producción de productos pecuarios ha disminuido en relación con la de cultivos. Ello se debe a la reducción de los ingresos efectivos y al aumento de los precios al consumidor de productos pecuarios, tras la desregulación de precios y la reducción de las subvenciones al consumidor para la producción pecuaria en 1992. De hecho, en el régimen soviético, las subvenciones al consumidor estimulaban el consumo de carne y otros productos pecuarios, dando lugar a un consumo per cápita de carne en Ucrania y la URSS, en 1990, considerablemente superior a la de los demás países con un PIB per cápita parecido. Así, la producción pecuaria como parte de la producción agropecuaria total de Ucrania disminuyó del 57 al 53 por ciento entre 1991 y 1992 (en precios constantes de 1983).

Ucrania ha producido regularmente un excedente exportable de productos agropecuarios, salvo cereales. Las exportaciones netas de cereales han dependido de las cosechas, que normalmente oscilaban de alrededor de +0,5 millones a +2 millones de toneladas en los años favorables, y de -0,5 millones a -1,5 millones de toneladas en los años desfavorables (con una producción media en el período 1990-93 de 40-45 millones de toneladas).

Las estadísticas del comercio son relativamente escasas y con frecuencia contradictorias. No obstante, el comercio tanto con las repúblicas soviéticas como con los demás países ha registrado reducciones sensibles en 1991, 1992 y 1993. Ucrania ha sido un país exportador neto de cereales durante los tres

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



últimos años civiles (1,8 millones de toneladas en 1993). Ucrania figura normalmente como país exportador neto de azúcar, casi exclusivamente a las ex repúblicas soviéticas. Mientras en 1990 dichas exportaciones totalizaban alrededor de 3,5 millones de toneladas, en 1993 el país exportó menos de un millón de toneladas. Figuraba también tradicionalmente como exportador neto de productos pecuarios, exportando casi 2 millones de toneladas de leche y 650 000 toneladas de carne en 1990, en su mayor parte a las demás ex repúblicas soviéticas. Para 1993, sin embargo, las exportaciones de leche se redujeron a 300 000 toneladas y las de carne a menos de 100 000 toneladas. Además, en 1993, Ucrania registró exportaciones netas de frutas, hortalizas y huevos.

Reformas económicas

Hasta la fecha se han observado pocas reformas eficaces en la economía de Ucrania, con la excepción de la reforma de precios a partir de 1992. Por lo demás, la agricultura continúa funcionando en gran parte como antes de 1992. Las organizaciones estatales siguen suministrando insumos a las explotaciones agrícolas, si bien a precios desregulados. Las explotaciones que funcionan con pérdida continúan recibiendo apoyo del Estado mediante subvenciones presupuestarias y créditos generosos. Los productores agrícolas tienen libertad de comercializar los productos por canales no estatales, pero reciben subvenciones e insumos, así como licencias de exportación, solamente si venden parte de su producción a los elaboradores estatales a los precios establecidos por el Estado. Conforme a un decreto del Gobierno, de 1993, están obligados a vender, como promedio, el 40 por ciento de su producción al Estado. Por último, prácticamente no ha habido privatización de productores o elaboradores ucranios de productos agrícolas, y los agricultores privados son pocos y disponen de recursos limitados.

No obstante, una parte creciente de los productos agropecuarios son actualmente objeto de trueque o son vendidos directamente al público. Como consecuencia, el porcentaje de la producción adquirida por el Estado ha disminuido desde 1990. Por ejemplo, mientras el Estado adquiría casi el 40 por ciento de la producción de cereales en 1988, en 1992 constituía menos del 30 por ciento la producción destinada directamente a los molinos del Estado. La adquisición de semillas de girasol disminuyó del 82 al 60 por ciento de la producción en el mismo período, mientras que la de hortalizas, de casi el 70 por ciento de la producción en 1988 al 33 por ciento en 1992.

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL



Con todo, la elevada inflación de Ucrania ha determinado algunos cambios en los productores agrícolas, lo mismo que en los consumidores. Las explotaciones agrícolas y las empresas de elaboración padecen de escasez crónica de capital de operaciones para comprar insumos y pagar a los trabajadores, no sólo como consecuencia de una evolución desfavorable de las condiciones de intercambio para los productos agropecuarios, sino también debido a la elevada inflación, que ha venido manteniéndose alrededor de 2 500 por ciento en 1992 y 1993. La inflación ha estimulado a los productores agrícolas a vender una parte mayor de sus productos mediante trueque y a presionar constantemente para obtener más créditos del banco central.

Reformas de precios. Ucrania comenzó el 2 de enero de 1992, siguiendo a la Federación de Rusia, la desregulación de la mayoría de los precios al por menor y al productor. La desregulación significaba que la mayoría de los precios al por menor quedaban libres del control directo del Estado. Ello no determinó, sin embargo, la liberalización completa de los precios al por menor, ya que se impusieron márgenes de ganancia máximos para la mayoría de los elaboradores, mayoristas y minoristas y la mayoría de los precios de los factores de producción seguían todavía controlados centralmente. Sólo alrededor del 20 por ciento de los precios al por menor quedaron totalmente liberalizados en enero de 1992, en el sentido de que los elaboradores de los productos no estaban sujetos a la reglamentación del margen.

Alrededor del 12 por ciento de los precios al por menor y el 17 por ciento de los precios al productor quedaron bajo control central directo. Entre los precios al por menor controlados centralmente figuraban muchos relativos a alimentos básicos, tales como pan, productos lácteos, algunos productos de cereales, azúcar, sal, aceite vegetal y margarina. Entre los precios al productor que quedaron controlados figuraban los del carbón, petróleo crudo, productos de la refinación del petróleo, gas natural, electricidad, los transportes fletados y las comunicaciones.

Durante 1992, se efectuaron nuevas liberalizaciones de precios. Al final de marzo, se eliminó el control sobre los precios al por menor de la carne y la leche, y, en julio, se desregularon los precios de la mayoría de los demás alimentos, con excepción del pan de baja calidad. En diciembre de 1992 se desregularon nuevos precios al por menor y al productor, al reducirse ulteriormente el alcance de los precios al por menor y al productor establecidos centralmente. En particular, se

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



liberalizaron los precios al por menor de productos de la refinación del petróleo, aunque se mantuvieron ambos controles al por mayor. Se desregularon también los precios al por menor de varios de los alimentos básicos, y algunos artículos pasaron de la categoría de precios fijos a la de precios regulados. Además, se elevaron los niveles de precios de varios productos, para los que continuaron estableciéndose precios.

En 1993 no se registraron nuevas desregulaciones importantes de precios en Ucrania, y fueron aumentándose periódicamente los precios fijos. El Parlamento ucranio promulgó en mayo una moratoria sobre incrementos de precios al por menor, que posteriormente suprimió en junio. En noviembre, volvieron a imponerse controles sobre algunos precios al por mayor y al por menor que anteriormente habían sido liberalizados.

A pesar de los controles, tanto los precios al por menor como al productor han venido aumentando a un ritmo creciente. Los controles de precios determinaron la persistencia de la escasez de alimentos en Ucrania durante todo 1992, aunque los precios en los almacenes del Estado fueron aumentándose periódicamente para seguir los de los mercados libres, pero manteniéndose más bajos.

Por lo que respecta a los precios en la explotación agrícola, el 2 de enero de 1992 se desregularon los de los insumos agrícolas y en adelante no se exigió formalmente a las explotaciones que entregaran la producción agrícola a las empresas del Estado a precios fijos. No obstante, el Estado mantuvo una variedad de modalidades para influir en los precios de los productos y en la comercialización, con la consecuencia de que las explotaciones agrícolas continúan entregando gran parte de los productos agropecuarios al Estado a precios fijos.

La desregulación de precios determinó una situación de tenaza precio-costo para las exportaciones agrícolas, ya que los costos de producción de las exportaciones aumentaron más rápidamente que los precios en la explotación de los productos agropecuarios. Esta situación es el resultado de tres factores. Primero, el hecho de haber desregularado los precios de los insumos pero manteniendo todavía un amplio control sobre los precios de los productos. Segundo, el Gobierno ucranio compra muchos insumos de otros abastecedores y los precios de estas compras han tendido a subir hacia niveles mundiales. Tercero, las subvenciones a los abastecedores de insumos han disminuido en los últimos dos años, y en consecuencia los abastecedores han aumentado sus precios para compensar esa disminución.

La tenaza precio-costo en que se han visto atrapadas las explotaciones agrícolas determinó una situación de amenaza de

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

que las explotaciones agrícolas redujeran la producción, lo cual movió al Gobierno ucranio a reintroducir en junio de 1992 subvenciones a la producción agrícola. Además, se mantuvieron las subvenciones al consumidor a través de pagos a los elaboradores agrícolas (tales como los molinos). En 1992, la proporción de las subvenciones para la agricultura y la alimentación representaron alrededor del 6-10 por ciento del PIB. La reintroducción del apoyo fiscal gubernamental para la agricultura es un intento para contrarrestar los efectos de la liberalización de los precios en la producción y tiende a inhibir la reestructuración de la producción según las señales de los precios.

En 1993 continuaron concediéndose tanto subvenciones presupuestarias como créditos generosos a los productores agrícolas. Por ejemplo, en junio de 1993, las explotaciones agrícolas recibieron 5 billones de karbovanets (1 100 millones de dólares EE.UU.) en créditos, a una tasa anual de interés del 30 por ciento. Tales préstamos, proporcionados a tasas de interés real altamente negativas, forman parte de la política del Gobierno de Ucrania de apoyo presupuestario y de créditos para la economía con escasa atención a las consecuencias macroeconómicas. Así, a comienzos de 1994, la tasa oficial de interés del Banco Central era del 240 por ciento, a pesar de una tasa de inflación registrada en 1993 de 2 600 por ciento. El resultado ha sido una hiperinflación y una aceleración negativa del rendimiento económico en el primer trimestre de 1994.

Reforma de la tenencia de tierras. Ucrania ha promulgado una legislación que permite el establecimiento de la propiedad privada de tierras limitada. No obstante, esta legislación no prevé derechos de propiedad claramente delineados y transferibles. Además, en la agricultura, a las explotaciones privadas se les reconoce una función complementaria a la agricultura colectiva, que sigue siendo todavía la forma dominante de organización agrícola.

El Soviet Supremo dio los primeros pasos hacia el establecimiento de la propiedad privada de tierras en la Unión Soviética entre noviembre de 1989 y marzo de 1990 en virtud de la Ley del Arrendamiento, la Ley de la Propiedad y la Ley de la Tenencia de Tierras. Estas leyes permitieron el arrendamiento a largo plazo de las tierras y concedieron a los privados el derecho a la propiedad privada. El título de propietario era bastante limitado, en el sentido de que permitía derechos vitales heredables para trabajar las tierras, pero sin el derecho a comprarlas, venderlas o hipotecarlas.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



La legislación ucraniana posterior amplió ulteriormente el derecho de propiedad de las tierras. La Ley Ucraniana sobre Granjas de Campesinos del 20 de diciembre de 1991 asignaba derechos vitalicios heredables sobre las tierras, así como la propiedad privada de las tierras, después de haberlas trabajado durante seis años. El agricultor adquiría entonces el derecho a transferir las tierras a otra persona, pero sólo con el permiso del consejo local y a un precio reglamentado. El Código de Tierras del 13 de marzo de 1992 ampliaba las disposiciones de la Ley sobre Granjas de Campesinos. Los propietarios privados pueden arrendar sus tierras para uso agrícola durante un período de hasta tres años, aunque la legislación más reciente ha impuesto límites para los pagos del arriendo (Ley del Pago de las Tierras del 3 de julio de 1992).

La legislación sobre la propiedad de las tierras permite la formación de explotaciones agrícolas privadas en Ucrania, aunque la ley es altamente restrictiva. Un privado puede establecer una explotación agrícola privada, independientemente de que en la fecha se dedique o no a la agricultura. No obstante, para que se tenga en consideración la solicitud de tierras se requiere alguna capacitación o experiencia en agricultura. Las tierras se proporcionan sin pago inmediato, concediéndose un plazo de seis años para el pago de las tierras, y no se permite contratar mano de obra. La superficie máxima de las tierras es de 100 hectáreas, 50 de las cuales pueden ser de tierras cultivables. No obstante, los agricultores pueden arrendar tierras cultivables adicionales.

El número de explotaciones agrícolas privadas en Ucrania aumentó de 82 el 1° de enero de 1991 a 27 700 al comienzo de 1994. Este incremento ha sido mucho menos rápido que en Armenia y la Federación de Rusia, que son los dos países de mayor número de explotaciones agrícolas privadas en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Además, en Ucrania, las explotaciones agrícolas privadas son pequeñas en comparación con las de la Federación de Rusia: el tamaño medio es de 20 ha, frente a un promedio de 42 ha en la Federación de Rusia.

La actividad agrícola en las explotaciones agrícolas privadas constituye tan solo una pequeña parte de la producción privada total de productos agropecuarios de Ucrania. Las explotaciones agrícolas privadas producen menos del 1 por ciento de la producción pecuaria y de cultivos, respectivamente, de Ucrania. En cambio la producción de las parcelas privadas es mucho más importante como parte de la producción total.

Las parcelas privadas en las explotaciones agrícolas estatales y colectivas son muy importantes para la agricultura de

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



Ucrania, pero han pasado a serlo todavía más en los dos últimos años. La producción en esas parcelas representó el 37 por ciento de la producción agropecuaria total de 1992, el 35 por ciento de los cultivos y el 39 por ciento de productos pecuarios, frente al 27,22 y 31 por ciento, respectivamente, en 1990. En 1992, el 85 por ciento de las papas, el 52 por ciento de las hortalizas y el 69 por ciento de las frutas y bayas se produjeron en las parcelas privadas. También por lo que respecta a los productos pecuarios, los porcentajes fueron considerables: la producción en las parcelas privadas representó el 35 por ciento de la producción total de carne, el 32 por ciento de leche el 45 por ciento de huevos en 1992.

Como en la Federación de Rusia, se está procediendo a un nuevo registro de las explotaciones agrícolas estatales y colectivas de Ucrania. Para las explotaciones agrícolas estatales y colectivas existe la opción de que puedan ser registradas de nuevo como sociedades anónimas, manteniendo su organización actual o divididas en varias explotaciones agrícolas privadas, etc. Pero también como en la Federación de Rusia, debe cambiar el funcionamiento de las antiguas explotaciones agrícolas estatales y colectivas.

Perspectivas para la alimentación y la agricultura

Las perspectivas para la agricultura en Ucrania en los próximos años dependen de una serie de limitaciones económicas y cambios de política. Uno de los problemas principales para la producción agrícola es la hiperinflación que, en 1994, ha provocado la caída de los ingresos reales y la limitación del Fondo de Operaciones de los productores. Determina también la imposición de una tasa exorbitante a los poseedores de balances nominales y obliga a todos los agentes económicos a gastar cuantiosos recursos para evitar la tasa. La demanda de productos agropecuarios y otros bienes, así como el PIB, continuarán disminuyendo mientras continúe la hiperinflación. La estabilización no sólo tendría los efectos benéficos de reducir la carga de la tasa y los costos de las transacciones de las explotaciones agrícolas, sino que obligaría al Gobierno a imponer límites más estrictos para el apoyo estatal a la agricultura. La reducción de las oportunidades de apoyo estatal obligaría a las explotaciones agrícolas a prestar mayor atención a reducir los costos de producción.

Los productores agrícolas probablemente se beneficiarían de la liberalización sustancial del régimen del comercio exterior, aunque tales cambios probablemente no serán posibles sin la estabilización macroeconómica. Los precios de adquisición de cultivos ucranianos son muy inferiores a los precios de

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



los mercados mundiales, mientras que los precios de la maquinaria agrícola de escasa calidad son excesivamente elevados. En consecuencia, podrían mejorarse las condiciones de intercambio agrícola mediante la liberalización del comercio exterior. Un importante obstáculo para obtener beneficios plenos de la liberalización del comercio exterior es la resistencia de muchos mercados occidentales a acoger importaciones de productos agrícolas de las ex repúblicas soviéticas y el actual exceso de producción ganadera tanto en las ex repúblicas soviéticas como en Europa oriental. Si bien los consumidores se beneficiarían de la liberalización del comercio exterior y el consiguiente incremento de los suministros de alimentos importados de mejor calidad, la industria alimentaria de Ucrania se enfrentaría con una considerable presión competitiva para mejorar la calidad y reducir los costos.

El sector ganadero continuará probablemente reduciendo su producción, simplemente porque el ganado en Ucrania (y en general en la ex Unión Soviética) es una industria de costos particularmente elevados en comparación con los niveles mundiales. A medida que las subvenciones al productor y al consumidor continúen reduciéndose como consecuencia de la reducción de los ingresos gubernamentales, de la inflación creciente o la estabilización macroeconómica, se observará la insostenibilidad de unos niveles de consumo de productos pecuarios próximos a los alcanzados en el período soviético.

Ucrania posee una base de recursos agropecuarios muy rica y dispone de potencial para llegar a ser un importante exportador neto de productos agropecuarios. Para la plena realización del potencial agropecuario se requieren reformas económicas más decisivas y la aplicación de políticas eficaces de estabilización macroeconómica.



PAISES DE LA OCDE

Por lo que respecta a los países de la OCDE, en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* se ha incluido normalmente un examen de los cambios registrados en las políticas agropecuarias tanto de la Comunidad Europea como de los Estados Unidos de América, ya que sus políticas repercuten considerablemente en otros países miembros, principalmente a través del sistema de comercialización mundial. Por lo que respecta a la CE, también este año se han registrado algunos cambios importantes que se indican más adelante. En el caso de los Estados Unidos de América, sin embargo, se tiene prevista la abolición de la vigente legislación agraria al final de 1995. En *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1993* se informó acerca de las cuestiones que probablemente se debatirían en relación con la ley agraria de 1995. Desde entonces pocos cambios ha habido en la aplicación de la legislación agraria de 1990 o en las cuestiones que probablemente serán objeto de debate a partir del otoño de 1994 y hasta que el Congreso de los Estados Unidos promulgue la ley agraria de 1995, quizás a finales de 1995. Por consiguiente, en la publicación de este año no se ha incluido una sección relativa a los Estados Unidos de América.

En cambio, se han destacado los cambios recientes en la situación y las políticas agrícolas del Canadá. En los últimos años, el Canadá ha experimentado algunas políticas y programas innovadores, en particular los relacionados con las redes de seguridad social para los agricultores, mientras que ha tropezado al mismo tiempo con otros aspectos de su política agrícola difíciles de reformar.

NOVEDADES EN LAS POLITICAS AGRICOLAS DEL CANADA

Economía de lento crecimiento y elevado déficit

Son tres las cuestiones de política que actualmente dominan la agricultura del Canadá: la gestión de los suministros, el transporte de cereales y la red de seguridad agrícola. La solución de estos problemas se verá probablemente afectada en medida considerable por factores externos al sector agrícola del país, en particular la reciente debilidad de la macroeconomía canadiense, la caída de los precios reales en los mercados mundiales de productos básicos y los cambios en las normas de comercialización internacionales.

Canadá ha pasado de la prolongada recesión de 1990 y 1991 a un período de lento crecimiento, especialmente en los mer-

PAISES DE LA OCDE



cados internos. Para los próximos dos años se prevé un moderado crecimiento del PIB, y en el presupuesto federal de febrero de 1994 un crecimiento del 3 por ciento en 1994 y del 3,8 por ciento en 1995. A comienzos de 1994, el tipo preferencial de crédito disminuyó a niveles de hace 30 años (aunque posteriormente ha aumentado). Con el lento crecimiento de la economía, unas tasas de desempleo muy altas (más del 11 por ciento) y los bajos precios de la energía, se espera que la tasa de inflación se mantenga muy por debajo del 2 por ciento en los próximos dos años. La reducida tasa de inflación se ha logrado a pesar de la depreciación del 16 por ciento del valor del dólar canadiense frente al dólar de los Estados Unidos, bajando de 0,89 dólares EE.UU. en 1989 a un nivel por debajo de 0,72 dólares EE.UU. en la primavera de 1994. La demanda interna se ha mantenido muy débil pero se han atenuado también las presiones de los costos.

Tanto los gobiernos federales como los provinciales han continuado arrastrando déficits anuales muy amplios durante los últimos dos decenios. El déficit se agravó con la rescisión, alcanzando alrededor del 7 por ciento del PIB en 1993. Está creciendo la presión, a ambos niveles de gobierno, para que se adopten medidas más firmes para reducir el déficit, más bien mediante recortes en los gastos que continuando la práctica reciente de aumentar los impuestos. El déficit continúa repercutiendo en los programas gubernamentales y ha dado lugar, por ejemplo, a reducciones de subvenciones a los productores de productos lácteos industriales y para el transporte de cereales.

La economía del Canadá dependen en gran medida del comercio. Como consecuencia de los acuerdos comerciales recientes, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSTA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y ahora las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, la economía se está abriendo todavía más al comercio. La creciente competencia tras la aplicación de estos acuerdos comerciales ha obligado a reestructurar el sector de elaboración de alimentos para competir con los mercados norteamericanos y mundiales. La economía global canadiense, y cada vez más su sector agropecuario y alimentario, está estrechamente vinculado al comercio con los mercados de los Estados Unidos.

Ajuste estructural en el sector primario

Siguen produciéndose cambios estructurales en el sector agrícola del Canadá como consecuencia de la presión ejercida por el descenso de los precios reales y la reducción de las ayudas gubernamentales. El tamaño medio de las explotaciones agrícolas ha seguido aumentando durante los últimos 20 años, incrementándose en un 29 por ciento, hasta alcanzar las 242 ha, y el número de las

PAISES DE LA OCDE



mismas ha disminuido en más del 24 por ciento. El ajuste estructural en el sector lechero se ha producido de forma más rápida que la media para el sector en su conjunto; a lo largo de los últimos diez años, el número de granjas lecheras ha descendido en un 42 por ciento. Sin embargo, a pesar de los fuertes descensos en el número de granjas, el empleo en el sector agrícola descendió lentamente, bajando de alrededor de 500 000 puestos en 1970 a unos 450 000 en 1991.

Otro aspecto importante del ajuste estructural ha sido la diversificación de la mano de obra agrícola en empleos no agrícolas. Los ingresos no agrícolas representan alrededor del 60 por ciento de los ingresos totales de las familias de agricultores, especialmente en las granjas más pequeñas. Esta tendencia ha hecho que los ingresos medios de las familias de agricultores sean muy similares a los ingresos medios de todas las familias del Canadá.

La deuda agrícola total aumentó velozmente durante la primera mitad del decenio de 1980, dado que los precios agrícolas se mantuvieron altos a causa de los precios relativamente elevados de los cereales en el mercado mundial y a la debilidad del dólar canadiense. Cuando estos dos factores se invirtieron a mediados del decenio de 1980, las bancarrotas aumentaron en más del 400 por ciento con respecto al nivel de 1979 y alcanzaron el nivel máximo en 1985. A partir de 1986, la deuda agrícola total se ha mantenido relativamente estable y las explotaciones con retrasos en los pagos han disminuido de alrededor de un 12,5 por ciento del total a un 6,5 por ciento en 1993. Las bancarrotas se han estabilizado en un nivel anual del 0,2 por ciento de todas las granjas. La situación de la deuda agrícola debería seguir mejorando dado que el tipo de interés preferencial se ha reducido fuertemente, pasando del 14 por ciento en 1990 al 5,5 por ciento a principios de 1994.

La agricultura depende en gran medida del comercio mundial

La agricultura y las exportaciones de alimentos constituyen una fuente muy importante de ingresos, la cual genera alrededor de 21 000 dólares canadienses por agricultor de jornada completa. Sin embargo, existen diferencias regionales significativas; las exportaciones son mucho más importantes en la zona occidental del Canadá. En julio de 1993, reconociendo la importancia del comercio para el crecimiento del sector, los ministros de agricultura federal y provinciales establecieron el objetivo de aumentar las exportaciones agrícolas hasta 20 000 millones de dólares canadienses, desde 1992 al año 2000, lo que supone un aumento del 65 por ciento.

En los últimos años, el crecimiento de las exportaciones agrícolas del Canadá a los Estados Unidos ha sido el más rápido de

PAISES DE LA OCDE



todas las exportaciones a otros destinos, especialmente por lo que respecta a los productos de alimentos elaborados: los Estados Unidos fueron el destino de alrededor del 45 por ciento de las exportaciones agrícolas de 1992. Por otra parte, el valor de las exportaciones agrícolas del Canadá al Japón, otros países asiáticos y la CE disminuyó durante el período de 1988-1992. Asimismo, la ex Unión Soviética redujo fuertemente sus importaciones de productos agrícolas del Canadá en 1992, y de nuevo en 1993. Como consecuencia, los destinos del comercio de productos agrícolas y alimentarios del Canadá son ahora muy similares a los del comercio de productos no agrícolas, es decir, principalmente los Estados Unidos.

Un elevado nivel de asistencia gubernamental al sector

Los gastos tanto del gobierno federal como de los gobiernos provinciales para apoyar el sector agrícola en 1992/93 se cifraron en 7 040 millones de dólares canadienses, de los que el 60 por ciento corresponde al gobierno federal y el 40 por ciento a los gobiernos provinciales. Ello representa alrededor del 31,5 por ciento del PIB agroalimentario y alrededor del 2,9 por ciento de los gastos totales del gobierno federal y el 1,9 por ciento de aquellos correspondientes a los gobiernos provinciales.

A mediados del decenio de 1980, los gastos gubernamentales aumentaron fuertemente como consecuencia del enorme descenso de los precios mundiales de los cereales y las semillas oleaginosas y se concentraron principalmente en las provincias de la zona de las praderas. En Saskatchewan, los gastos efectuados por los gobiernos federal y provinciales para apoyar la agricultura sobrepasaron el producto interno bruto agroalimentario total en dos de los últimos ocho años. En Manitoba y Alberta, los gastos de los gobiernos federal y provinciales sobrepasaron el 50 por ciento del PIB agrícola en cuatro de los últimos ocho años.

Dados los bajos precios de los cereales, la mayor parte de los gastos gubernamentales se destinan a subvencionar los ingresos: programas de productos básicos, subvenciones para el transporte y el almacenamiento, desgravación de impuestos y ejecución de programas. La mayor parte (alrededor de dos terceras partes) de todos los pagos efectuados por el gobierno se destinan a explotaciones agrícolas cuyas ventas superan los 100 000 dólares canadienses. La asistencia destinada a las nuevas prioridades del gobierno, como la expansión del comercio internacional, la mejora de programas de expansión de los mercados o la protección del medio ambiente, ha sido relativamente escasa. Igualmente limitados han sido los gastos que en la actualidad se destinan a las actividades tradicionales del sector público como la investigación y la seguridad alimentaria.

PAISES DE LA OCDE



Otra forma importante de apoyar el sector agrícola es a través de la reglamentación, como las limitaciones a la importación, los controles de la producción y el sostenimiento de los precios. Esos instrumentos se utilizan principalmente para los productos que se rigen por la oferta (principalmente productos lácteos, aves de corral y huevos). En este caso, el sector agrícola recibe ayuda a través de las transferencias de los consumidores internos. Puede obtenerse una estimación de la importancia de esta ayuda a partir del valor del equivalente en subvenciones al productor. De acuerdo con las estimaciones de la OCDE, en 1993 el valor neto del equivalente en subvenciones al productor del sector lechero y la avicultura ascendió a 3 100 millones de dólares canadienses, es decir un 76 por ciento del valor de la producción del sector lechero y un 37 por ciento del de la avicultura.

Los gastos gubernamentales descendieron, si bien continuaron representando un porcentaje importante del PIB agrícola, pasando de 8 930 millones de dólares Can. en 1991/92 a 7 040 millones de dólares Can. en 1992/93; se pronostica que se reducirán a 5 980 millones de dólares Can. en 1993/94, y es probable que este descenso sea aún mayor. Como parte del programa general de reducción del déficit, el gobierno federal redujo la subvención a los productores industriales de leche y al transporte de cereales de la zona occidental para 1993/94 y 1994/95 en un 10 por ciento. La expectativa del aumento general de los precios mundiales, la devaluación del dólar canadiense y los precios de sustentación basados en promedios móviles contribuirán también a la reducción de los pagos para la red de seguridad.

Evolución de las políticas

Dado que la responsabilidad de la agricultura recae por igual en el gobierno federal y los gobiernos provinciales, con frecuencia los programas deben elaborarse conjuntamente. De acuerdo con la constitución canadiense, el comercio internacional y entre las provincias es responsabilidad del gobierno federal, mientras que la comercialización y la educación son responsabilidad de los gobiernos provinciales. Esta división acentúa la necesidad de efectuar consultas para elaborar programas nacionales para la comercialización de productos básicos y puede ocasionar una cierta duplicación de esfuerzos en los programas que se llevan a cabo en los dos niveles de gobierno.

El examen de las políticas agrarias (véase *El estado de la agricultura y la alimentación, 1991*, págs. 73 y 74) puso en marcha una evaluación global de todas las facetas de la política agroalimentaria del Canadá en diciembre de 1989, que comportó una extensa actividad de consultas con el gobierno federal, los gobiernos provinciales y la industria. Este examen introdujo dos

PAISES DE LA OCDE



nuevos programas de redes de seguridad: un Plan de seguro de ingresos brutos (GRIP) y un Programa de cuenta de estabilización de ingresos netos (NISA). Otros grupos de acción que examinaron la regulación de los suministros de productos lecheros y de la avicultura y del transporte de cereales efectuaron una serie de recomendaciones, si bien no existe un consenso general para su introducción. Los retrasos y la incertidumbre en torno al acuerdo del GATT han reducido las posibilidades de cambio tanto en la regulación de los suministros como en el transporte de cereales.

Cuestiones de política actuales

Regulación de los suministros de productos lecheros y de aves de corral. La comercialización de la leche y las aves de corral en el Canadá se regula a través de juntas de mercadeo obligatorias para los productores. Los elementos de este sistema de regulación de los suministros son el control de la producción interna, los controles en las fronteras y un sistema de precios controlados. Los objetivos de las políticas de regulación de los suministros son mantener un nivel mínimo de autosuficiencia interna⁴⁹, compartir la producción y la elaboración entre las regiones y establecer los precios teniendo en cuenta el costo de producción.

La forma actual de regular los suministros en el Canadá se introdujo ampliamente en el decenio de 1970. Los programas de gestión de suministros actúan a través de una compleja serie de normas. Por ejemplo, las importaciones de leche industrial y productos lácteos elaborados (con un contenido lácteo de al menos el 50 por ciento) están sujetos a limitaciones cuantitativas en virtud de la Lista de Control de las Importaciones. Los productos para los que se han fijado cupos de importación (por ejemplo, 20 400 toneladas de importaciones anuales de queso) están sujetos a aranceles.

A los productores de leche industrial se les exige cupos de producción para que puedan tener derecho a producir leche y recibir subvenciones directas. Los precios a los productores de leche industrial se establecen mediante una fórmula que tiene en cuenta el costo de producción y se mantienen gracias a los precios de los productos lácteos que reciben el apoyo de un programa gubernamental de oferta de compra para la mantequilla y la leche desnatada en polvo. La producción industrial de leche se basa en un cupo a escala nacional que se asigna teniendo en cuenta razones históricas a las distintas provincias que, a su vez, asignan cupos a los productores individuales. Se imponen gravámenes a los productores para financiar la colocación de los excedentes, que principalmente se destinan a la exportación. Los precios que los elaboradores pagan por la leche industrial dependen de su uso final. Es posible que en el sector de los productos lácteos

⁴⁹Los objetivos de los niveles de autosuficiencia varían en función del producto: para la leche industrial, el nivel marcado como objetivo es el 100 por ciento de autosuficiencia del consumo interno de grasa de mantequilla; para la leche fresca, el 100 por ciento del consumo interno; para los pollos de engorde, el 92 por ciento del consumo interno; y para los huevos, el 97 por ciento.

PAISES DE LA OCDE



elaborados tengan que aplicarse también cupos para la asignación de centrales lecheras.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, el Canadá tenía como objetivo mantener el sistema actual de regulación de los suministros fortaleciendo el Artículo XI, párr. 2(c). Sin embargo, el nivel de los equivalentes arancelarios con que se sustituyen las restricciones cuantitativas a la importación probablemente no comportará cambios importantes en el programa de gestión de los suministros. El CUSTA no contiene medidas específicas relativas a la liberalización del comercio de los productos que se rigen por la oferta, si bien se mantuvieron debates con los Estados Unidos acerca de la introducción de los nuevos aranceles permitidos por el GATT y la aplicación de la decisión del grupo especial del GATT (octubre de 1989) que establecía que las restricciones impuestas por el Canadá a la importación de helados y yogur no se ajustaban a lo dispuesto en este acuerdo.

En la actualidad, un grupo de acción sobre comercialización ordenada, encabezado por la Secretaría Parlamentaria ante el Ministerio Nacional de Agricultura, está estudiando opciones compatibles con el GATT y que contemplen la capacidad de respuesta y competencia de la industria. Poco tiempo atrás, los ministros reafirmaron su compromiso de mantener sistemas de comercialización ordenada para los productos lácteos y las aves de corral. Establecieron comités de examen especiales para cada producto con el fin de abordar el funcionamiento de los cupos arancelarios con arreglo al acuerdo de la Ronda Uruguay, los acuerdos federales-provinciales futuros, la estructura institucional y otros asuntos operativos y de programas. El grupo de acción tiene previsto presentar sus recomendaciones a los ministros en el otoño de 1994.

Transporte de cereales. La mayor parte de los cereales y las semillas oleaginosas del Canadá se producen en la zona de las praderas y se exportan como productos básicos primarios. La regulación del transporte de cereales y semillas oleaginosas de la zona occidental del Canadá tiene una larga historia y, en la actualidad, constituye una parte integrante de la política agraria de este país⁷⁹. En 1983, la Ley de transporte de cereales de la zona occidental (WGTA) institucionalizó varios programas de compensación especiales del *Crow Benefit* con pagos efectuados directamente a la compañía del ferrocarril. La WGTA exigió también que la participación de los productores en los costos de transporte, del 42,8 por ciento del total en 1993/94, aumentara gradualmente con el tiempo.

La participación del gobierno federal de acuerdo con la WGTA disminuirá un 10 por ciento en los años agrícolas 1993/94 y 1994/95. En el presupuesto de febrero de 1994, se redujo nuevamente

⁷⁹ En 1897, el *Crow's Nest Pass Agreement* fijaba las tasas establecidas por la ley para el transporte de cereales de la zona de las praderas a la de los grandes lagos «a perpetuidad» a cambio del compromiso de la compañía de ferrocarriles de construir una línea que atravesara las Montañas Rocosas.

PAISES DE LA OCDE



su participación en un 5 por ciento, dejándose en 615 millones de dólares canadienses.

La subvención de la WGTA ha provocado una subida de los precios de los cereales en las explotaciones agrícolas en la zona occidental del Canadá. Como consecuencia, se ha producido una reducción de la producción ganadera en dicha región. Para compensar la repercusión negativa de esta subvención al transporte de cereales en los productores pecuarios, los gobiernos provinciales introdujeron subvenciones para los productores de ganado⁷¹. Sin embargo, el último de estos programas se canceló en 1994 como consecuencia de las exigencias de los presupuestos provinciales y de las expectativas de cambio en el método de pago de la WGTA.

En junio de 1993, el gobierno federal propuso (pero no aprobó) medidas legislativas para cambiar el método actual de pagar la subvención a los ferrocarriles (en compensación por la reducción de las tarifas a los productores) por el de pagar la subvención directamente al productor a través del sistema de redes de seguridad agrícolas. Esto provocaría un aumento de las tarifas de transporte a los productores hasta el nivel máximo de compensación. Se estableció un Grupo de Pago a los Productores con el fin de efectuar recomendaciones sobre cómo proporcionar la ayuda de la WGTA. Se propuso que los pagos se efectuaran inicialmente en función de la superficie cultivada y que más adelante (después de siete años) formaran parte de un programa nacional de redes de seguridad agrícolas destinado a todos los productores del Canadá⁷². La conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT ha proporcionado un incentivo adicional para modificar la WGTA. Ello se debe a que la subvención al transporte de los cereales que pasan a través de los puertos de la costa occidental y de Churchill se clasifica como subvención a la exportación de acuerdo con el GATT.

Programas de redes de seguridad. El Acta de Protección de los Ingresos Agrícolas (1991) sentó las bases para aplicar los programas actuales de redes de seguridad en el Canadá. Los programas son voluntarios (los productores aceptan participar); su costo se distribuye en primas a los productores y una financiación conjunta de los dos niveles de gobierno; están orientados al mercado, con la utilización de dispositivos de activación basados en los promedios móviles de las variables del mercado; se basan en indicadores de rendimiento para efectuar los pagos, como los precios, costos, ingresos brutos o ingresos netos y son actuarialmente sólidos, con primas que se establecen para mantener la integridad de los fondos de los programas.

Existen tres tipos principales de programas para subvencionar

⁷¹ En 1985, en la provincia de Alberta se introdujo un programa para cereales utilizados como alimento del ganado. Inicialmente los pagos fueron de 21 dólares Can. por tonelada, si bien en 1989 se habían reducido a 10 dólares Can. por tonelada. En 1989, se introdujeron programas más limitados en Saskatchewan y Manitoba.

⁷² *Delivering the Western Grain Transportation Act Benefit to Producers, Informe Final del Grupo de pagos a los productores, junio de 1994.* En este informe se recomienda también que durante los primeros siete años se asignen 70 millones de dólares Can. a las redes de seguridad agrícola total del país.

PAISES DE LA OCDE



los cereales, las semillas oleaginosas, las carnes rojas y los productos hortícolas. El primer tipo de programa, el Programa nacional tripartito de estabilización (NTSP), efectuó pagos a los productores de ganado bovino, porcino y ovino y a diversos productores hortícolas y de cultivos especializados cuando los precios del mercado modificados en función de los costos cayeron por debajo del 80 por ciento del promedio móvil de un período de cinco años.

El segundo tipo de programa es el Plan de seguro de ingresos brutos (GRIP) que consta de un componente de protección de los rendimientos (seguro agrícola) y un componente de protección de los precios/ingresos. El GRIP efectúa pagos a los productores de cereales, semillas oleaginosas y cultivos especializados⁷³ cuando los ingresos brutos de los productores obtenidos en el mercado son inferiores a un determinado porcentaje (que varía, según las regiones, de un 70 a un 90 por ciento) en los ingresos marcados como objetivo. El objetivo que se establece para los ingresos se basa en el promedio móvil durante los últimos 15 años del precio a la salida de la explotación agrícola (con un desfase de tres años), modificado para tener en cuenta la inflación, y en los rendimientos medios individuales a largo plazo. Los tipos de las primas son establecidos por un actuario independiente y fluctúan de un año a otro en función de los pagos anteriores y de las tendencias de los precios en el futuro. Los pagos netos del programa (es decir los pagos totales menos las primas) fueron de 1 billón 586 000 millones de dólares Can. en 1991/92, 972 millones de dólares Can. en 1992/93 y se calcula que serán de 350 millones de dólares Can. en 1993/94. Sin embargo, es probable que los pagos aumenten ligeramente en 1994/95.

El tercer tipo de programa, el Programa de cuenta de estabilización de ingresos netos (NISA), permite a los productores retirar fondos de sus propias cuentas cuando los ingresos netos que obtienen con determinados productos que tienen derecho a esta ayuda (en la actualidad, cereales, semillas oleaginosas, cultivos especializados y productos hortícolas) son inferiores a la media de los últimos cinco años o cuando su renta imponible es inferior a 10 000 dólares Can. Los gobiernos federal y provinciales igualan la contribución de los productores a sus cuentas del 2 por ciento de las ventas subvencionables. Además los productores pueden contribuir con otro 20 por ciento de sus ventas subvencionables (hasta un máximo de 250 000 dólares Can.) que no es igualado por el gobierno.

Las urgencias presupuestarias, la pérdida de competitividad en el mercado internacional, los considerables desequilibrios entre los productos y la cobertura regional y las medidas comerciales de los Estados Unidos han llevado a los gobiernos y los product-

⁷³ Entre estos cultivos cabe señalar el alforfón común, alpiste, haba común, lentejas, mostaza, guisantes, cártamo, girasol, triticales y distintos tipos de frijoles.

PAISES DE LA OCDE



res a buscar mejores soluciones para los programas de redes de seguridad. El Acuerdo de la Ronda Uruguay puso de relieve también la necesidad de sustituir los programas, específicos para los distintos productos, de ayuda a los precios conectada por ayuda establecida de forma general y no conectada. En respuesta a estas preocupaciones, los ministros de agricultura federal y provinciales propusieron que todos los programas de redes de seguridad se convirtieran en un solo enfoque agrícola similar a un programa NISA. Algunos programas ya han finalizado; los NTSP para los productores de carne de bovino, ovino y cerdo se cancelaron en 1994. Las carnes rojas deben añadirse a la lista de productos que tienen derecho a recibir la ayuda del NISA. La provincia de Saskatchewan ha señalado que en 1995 optará por no recibir ayuda del GRIP.

En una importante conferencia de políticas industriales sobre redes de seguridad celebrada en 1993, se acordó que la industria dejara los programas GRIP y NTSP actuales para tener en cuenta todos los productos (excepto aquellos que se contemplan en la regulación de los suministros) en un solo programa de protección de los ingresos agrícolas. Los programas adicionales, como la asistencia en caso de catástrofe y el sostenimiento de los precios, pasarían a formar parte del programa de seguridad. Se estableció un Comité de Consulta sobre Redes Nacionales de Seguridad, con una Secretaría, un Comité de Vigilancia y grupos de trabajo técnicos. En julio de 1994, el Ministro de Agricultura, acordó, como medida provisional, ampliar el programa NISA a todos los productos excepto aquellos que se contemplan en la regulación de los suministros, en las provincias que deseen ampliar el alcance de este programa. En noviembre de 1994 se propondrá a los ministros un nuevo reajuste de estas opciones.

Los NTSP para la carne roja están siendo cancelados a petición de los productores. Un importante factor para ello han sido las medidas comerciales adoptadas por los Estados Unidos o la amenaza que éstas suponen. Una parte considerable de la producción canadiense de bovinos y cerdos vivos y carnes rojas se exporta a los Estados Unidos. El derecho compensatorio que desde 1988 se impone a los cerdos vivos canadienses que se importan en los Estados Unidos ha supuesto que los productores de cerdos canadienses retengan una pequeña parte de la subvención del Gobierno. Los programas destinados a los productores de bovinos canadienses también han sido objeto de una investigación de la Sección 22 de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, si bien no se ha adoptado ninguna medida. Los productores de bovinos del Canadá han propuesto que se sustituya el NTSP por un programa con un enfoque agrícola global (similar al NISA). El organismo de gestión de riesgos

PAISES DE LA OCDE



ofrecerá programas adicionales como por ejemplo programas sobre el futuro de los productos en el mercado. En el otoño de 1994 se prevé llevar a cabo un proyecto experimental. Los productores de cerdo están estudiando esta posibilidad y otros planteamientos que tienen en cuenta el costo de la producción o que perfeccionan el NTSP.

Efectos de las políticas

La economía del Canadá se está adaptando a la liberalización del comercio que se ha producido como consecuencia del CUSTA, el TLC y la Ronda Uruguay, así como las rondas anteriores del GATT. Asimismo, la globalización de los mercados de las inversiones, los servicios y la información así como la tendencia a seguir eliminando reglamentos ejercen una mayor presión sobre la economía para que se adapte y sea competitiva. Para lograr el objetivo fijado para el año 2000 de exportar productos agrícolas por valor de 20 000 millones de dólares Can., el sector de la elaboración agroalimentaria deberá ser también más competitivo. Para ello es fundamental mejorar la integración del sector primario en el sistema alimentario global y suministrar una oferta adecuada de productos a precios competitivos. Los programas de subvención de los ingresos no siempre han contribuido a lograr este objetivo.

Regulación de la oferta. En el Canadá se instituyó la regulación de la oferta de aves de corral y productos lácteos para aumentar la estabilidad de la producción, los precios al productor, el poder de negociación de los productores y la equidad regional. Los programas han resultado eficaces para conseguir esos objetivos, pero puede que al mismo tiempo hayan elevado los costos de producción, reducido el rendimiento y limitado el crecimiento de la demanda y del consumo.

En el marco de los programas de regulación de la oferta, los cupos que dan derecho a producir han alcanzado valores elevados que exigen una inversión considerable de capital. Estos cupos son objeto de puja, ya que los agricultores más eficientes los compran a los menos eficientes. Un productor industrial de leche tendría que hacer una inversión de unos 13 000 dólares Can. por vaca o de 600 000 dólares Can. por una granja de tamaño medio. Junto con el aumento de los riesgos y las restricciones del crédito a disposición de las empresas, este es probablemente uno de los motivos principales por el que las dimensiones del rebaño medio son menores en Canadá (34 vacas) que en muchos de los países competidores como Nueva Zelanda (164), Australia, (104), el reino Unido (63), los Estados Unidos (50) o los Países Bajos (41). Los datos relativos a los costos de producción indican que

PAISES DE LA OCDE



existen importantes economías de escala. Los cupos reducen la competitividad a causa del tamaño menor de los rebaños.

Las estimaciones de la productividad basadas en el rendimiento por vaca indican que Canadá sigue estando considerablemente por debajo de los Estados Unidos. Una comparación del costo de producción en zonas limítrofes de ambos países indica que el costo medio total de producción es un 25 por ciento aproximadamente más elevado en Canadá. El costo de producción varía bastante entre los productores. Por ejemplo, el 20 por ciento de los productores canadienses con costos más bajos tienen costos inferiores a los del productor medio de los Estados Unidos.

La reducción de los equivalentes arancelarios establecidos en el marco del GATT podrían redundar en el futuro en un descenso de los precios pagados a los productores internos por los productos sometidos a regulación de la oferta. Una de las primeras modificaciones consistiría en bajar el valor de los cupos de producción. Como resultado de ello, la reducción de las inversiones necesarias con arreglo al régimen de cupos de producción facilitaría las modificaciones para conseguir economías de escala.

Los cupos de producción de productos sometidos a regulación de la oferta no pueden ser objeto de comercio entre provincias, lo que impide que la producción se desplace hacia los productores y regiones más eficientes. Los industriales no aceptaron las propuestas de un comité nacional⁷⁴ con respecto a la creación de un fondo nacional de leche para los productores y elaboradores. Tampoco pudieron los organismos nacionales encargados de supervisar la regulación de la oferta formular principios aceptables para la redistribución de los cupos entre las regiones. Se han introducido algunas modificaciones regionales de poca importancia para atender a los mercados donde la población ha crecido más deprisa, como la provincia de Columbia Británica, o donde las reducciones de los cupos habrían afectado a la viabilidad de la industria elaboradora (por ejemplo las Provincias Marítimas). En 1994, la Junta de Comercialización del Pollo de Ontario aumentó considerablemente su cupo de producción (en un 24 por ciento). Columbia Británica ha optado ya por no participar en el programa nacional de cupos y ha aumentado su cuota de mercado. Estas medidas extremas parecen ser necesarias para proceder a una redistribución regional de la producción.

Las juntas de comercialización de las aves de corral se han mostrado muy cautas en la asignación de cupos de producción, a pesar de una demanda de carne de aves en rápido crecimiento. El consumo per cápita de aves de corral de Canadá se ha mantenido en un 75 por ciento aproximadamente del volumen alcanzado en los Estados Unidos durante los últimos años. El establecimiento de cupos moderados ha limitado las ofertas de los super-

⁷⁴ Informe del Comité Consultivo sobre el futuro de la industria lechera.

PAISES DE LA OCDE



mercados y la creación de nuevos productos por parte del sector elaborador al no haber garantías de un suministro suficiente. El mayor crecimiento ha correspondido a los productos sometidos a una elaboración compleja, pero el programa de regulación de la oferta ha reducido las oportunidades de participación.

Los elevados precios de sostenimiento de la leche han contribuido considerablemente a reducir el consumo de productos lácteos y por consiguiente los cupos de producción de leche (los cupos industriales de leche se habían reducido en un 17 por ciento antes de la campaña lechera de 1993/94). Los precios al por menor de los productos lácteos fueron de un 15 a un 40 por ciento más altos en Canadá que en los Estados Unidos (estimaciones de 1991), lo que redundó en un volumen considerable de compras transfronterizas por parte de los consumidores canadienses. También se ha impedido a los comerciantes minoristas de algunas provincias aplicar precios especiales a la leche.

El sistema de fijación de precios para los productos lácteos ha limitado el papel de las fuerzas del mercado en el sector. Por ejemplo, ha tendido a fomentar la producción de grasa de mantequilla a pesar de la clara preferencia de los consumidores por los productos con bajo contenido de grasas. En todos los demás países de la OCDE, el precio de la mantequilla en relación con la leche en polvo descremada ha disminuido mucho más rápidamente, debido a esta variación en las preferencias de los consumidores. Eso ha ocasionado que se envíen señales falseadas a los consumidores en los sectores de los insumos, la producción y la elaboración. Los productores se han opuesto a que los precios pasen a establecerse en función de múltiples elementos, lo que permitiría que los precios de la leche dependieran mucho más de la ley de la oferta y la demanda.

El contexto de la regulación a nivel primario ha influido también en las industrias elaboradoras, que se han beneficiado de la protección contra las importaciones de productos lácteos elaborados y se han enfrentado con una reglamentación considerable en materia de prácticas de fijación de precios, fuentes de suministro y capacidad de exportación. La liberalización del sector manufacturero en los mercados de América del Norte permitirá importar una cantidad mayor de productos alimenticios elaborados que tengan entre sus ingredientes productos lácteos y aves de corral, por lo que las empresas canadienses dedicadas a la elaboración de alimentos se encontrarán en desventaja cuando compren esos insumos agrícolas. La competitividad del sector se verá sumamente afectada en lo que respecta a la elaboración ulterior de productos lácteos y de aves de corral, donde ha habido pocos incentivos o escasa capacidad de expansión.

PAISES DE LA OCDE



Subvenciones al transporte de cereales. La WGTA se introdujo con el fin de mantener bajos los gastos de transporte de los cereales y semillas oleaginosas y mejorar el poder de negociación de los productores. Ha constituido un medio importante para transferir ingresos a los productores de cereales y semillas oleaginosas, pero ha incrementado indudablemente el precio de la tierra. Al mismo tiempo, ha creado una serie de desajustes en la producción y ha elevado los costos. La WGTA ha introducido una serie de cambios necesarios para reducir los gastos y aumentar la eficiencia, viabilidad y competitividad de todo el sistema de transporte y manipulación de cereales en Canadá.

La WGTA ha ocasionado un aumento de los precios internos de los cereales y semillas oleaginosas que ha orientado la producción del Canadá occidental hacia las exportaciones a granel de productos no elaborados –el elemento de crecimiento lento del comercio internacional–, y ha reducido las oportunidades en materia de elaboración de productos con valor añadido y de empleo en la región de las praderas. También ha limitado la adaptación a los productos que no tienen derecho a la subvención del transporte, pero que tendrían un mayor valor para la economía. Como resultado de ello, se ha aplazado el ajuste estructural en la región de las praderas, se ha limitado la diversificación, se han reducido los rendimientos económicos y se ha acelerado la migración de las zonas rurales.

Si la compensación estipulada en la WGTA se pagara como una ayuda desconectada y directa a los productores y no a los ferrocarriles, el resultado sería un descenso de los precios de los cereales y semillas oleaginosas en las explotaciones agrícolas. Este descenso de los precios, unido a la reducción prevista de las medidas de protección del Gobierno, podría conducir a una disminución considerable de la superficie actualmente destinada a la producción de cereales y semillas oleaginosas. Se estima que, en esas condiciones, la producción de hasta dos millones de hectáreas actualmente sembradas de cereales y semillas oleaginosas podría no bastar siquiera para cubrir los gastos en efectivo²³. Es probable que esta superficie se destine o bien a la producción de forraje para vacas y terneras o bien a la producción de cereales y semillas oleaginosas sometidas a una nueva ordenación con costos inferiores, lo que incrementaría los beneficios económicos totales. Este cambio en las prestaciones de la WGTA mejoraría también la posición competitiva de los productores de cereales de las praderas orientales en comparación con los de las zonas limítrofes de los Estados Unidos, con lo que aumentarían las posibilidades de exportación de Canadá a esa región.

²³ Informe técnico del Grupo de pagos a los productores, marzo de 1994, pág. 48, Cuadro 5.1.

Medidas de protección. Teniendo en cuenta las diferencias en la

PAISES DE LA OCDE



cuantía de las ayudas a los distintos productos y el hecho de que el NTSP y el GRIP son programas basados en productos, los programas de protección aplicados en Canadá han ocasionado ciertas perturbaciones en los sistemas de producción y comercialización. Los productores han orientado la producción hacia cultivos que reciben un nivel de ayuda relativamente mayor, independientemente de los precios actuales o previstos del mercado.

Por ejemplo, la introducción del GRIP dio lugar a un aumento de la superficie plantada de trigo a expensas de los cereales forrajeros, debido al nivel de ayuda relativamente mayor (basado en el promedio de los precios móviles en 15 años) en comparación con los precios previstos del mercado. En el caso de ciertos cultivos especializados con un mercado débil, la posibilidad de una oferta excesiva ha exigido cambios en la cuantía de las ayudas para impedir importantes perturbaciones del mercado. La provincia de Saskatchewan adoptó el método de la cesta de productos para evitar problemas de este tipo.

El actual programa de protección ha afectado a la competitividad de la agricultura canadiense. Gracias a la elevada cuantía de las ayudas a ciertos productos, éstos se han mantenido a expensas tanto de la búsqueda de alternativas más rentables como de ajustes estructurales en el sector. La aplicación de las medidas de protección a programas de ayuda basados en los ingresos, y no a programas basados en los productos como el GRIP y el NTSP, promovería la equidad entre productos y regiones y eliminaría muchas de las perturbaciones en la producción y comercialización. El NISA, que constituye el primer intento de formular un programa basado en los ingresos en Canadá, permite seleccionar un mecanismo para medir los resultados más apropiado que los precios. Además, dada su disponibilidad en todo el sector y sus efectos no perturbadores, el NISA será considerado probablemente un programa «verde» en futuras actividades comerciales.

Conclusión

Con la política agropecuaria aplicada en Canadá en los últimos años se ha asegurado a los productores equidad y estabilidad. Si bien se han alcanzado esos objetivos, los programas han afectado al ajuste estructural de la industria y han reducido su posición competitiva en los mercados nacional e internacional. Esta falta de competitividad ha sido más notable en el comercio internacional de productos alimenticios elaborados, en rápida expansión. Además, los cuantiosos gastos en sostenimiento de los ingresos son difíciles de mantener en un período de déficit fiscal considerable, por lo que se ha reconocido la necesidad de elaborar programas que mejoren la competitividad y la sostenibilidad del medio ambiente.

PAISES DE LA OCDE



UNION EUROPEA

El acontecimiento institucional más importante que se registró el año pasado en la Unión Europea (UE), con repercusiones para la Comunidad Europea (CE) y su sector agrario fue el avance realizado en el sentido de una nueva ampliación del número de miembros. En efecto, a comienzos de 1994, la UE llegó a un acuerdo sobre las condiciones de adhesión con cuatro países que habían presentado la solicitud de integración: Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. Previa aprobación en sendos referendos, los cuatro países pasarán a ser miembros de la UE el 1° de enero de 1995. Austria, que es el primer país en el que se celebró el referéndum (12 de junio de 1994), ya se ha pronunciado en favor de la adhesión.

Desde el punto de vista demográfico, la ampliación de la UE no tendrá repercusiones importantes. Los cuatro nuevos estados miembros sumarán sólo 26 millones de personas a la población actual de la UE, que ronda los 350 millones de habitantes. Se espera también que las repercusiones sean relativamente moderadas por lo que respecta a la política agrícola común (PAC) y al equilibrio de los mercados. La contribución de la agricultura (incluidas la silvicultura y la pesca) al PIB en los cuatro países oscila entre el 2,1 por ciento en Suecia y el 3,8 por ciento en Finlandia (datos de 1991). La integración de los cuatro nuevos países incrementaría la superficie total de tierras labrantías permanentes en un 9 por ciento aproximadamente y la población empleada en la agricultura, de 8,6 millones de personas, aumentaría en unas 700 000 personas.

Aunque los cuatro nuevos miembros figuran entre los principales importadores de productos agrícolas, en conjunto son exportadores netos de cereales, productos lácteos y carne. Por lo que respecta a los cereales su producción anual media fue de unos 15 millones de toneladas en el período 1989-93, y en los años 1989-92, sus exportaciones netas fluctuaron entre un mínimo de sólo 1 millón de toneladas y 3,2 millones de toneladas. En cuanto a la carne, la producción total de los cuatro nuevos estados miembros representa alrededor del 6 por ciento de la producción de la CE de 12 miembros. En los últimos años, sus exportaciones netas de carne han alcanzado una cifra que representa mucho menos del 1 por ciento de la producción total de la CE. La producción de leche de los cuatro nuevos miembros alcanza un volumen importante, que supone entre el 9 y el 10 por ciento de la producción de la CE actual. El valor de sus exportaciones netas de productos lácteos disminuyó entre 1990 y 1992, pasando de más del 10 por ciento de las exportaciones de la CE a sólo el 4 por ciento.

Por lo que respecta al sector agrario, los principales problemas que suscita la adhesión derivan de los niveles más elevados de

PAISES DE LA OCDE



CUADRO 5

Producción total de los principales productos agrícolas en los cuatro nuevos países miembros, en porcentaje de la producción de la CE de 12 miembros

Producto	1989	1990	1991	1992	1993
	(..... %) /				
Cereales	8,8	10,2	8,2	6,9	8,5
Carne	6,2	6,1	6,0	6,1	6,2
Leche	9,6	9,6	9,4	9,5	9,6
Azúcar	5,7	5,7	5,1	5,2	5,7

Fuente: FAO.

CUADRO 6

Exportaciones netas de los principales productos agrícolas en los cuatro nuevos países miembros de la CE

Producto	1989	1990	1991	1992
CEREALES				
Millones de toneladas	1,04	2,29	3,16	2,34
Millones de dólares EE.UU.	121	202	244	210
CARNE				
Miles de toneladas	69	75	45	39
Millones de dólares EE.UU.	102	118	31	24
PRODUCTOS LACTEOS				
Millones de dólares EE.UU.	286	346	222	149

Fuente: FAO.

sostenimiento y de las especiales circunstancias regionales (condiciones climáticas y montañosas difíciles) que caracterizan a la agricultura de los nuevos estados miembros. Según las estimaciones de la OCDE, los niveles de ayuda a la agricultura, en relación con el valor de la producción agrícola expresada en porcentaje del equivalente en subvenciones al productor (ESP), son sustancialmente más elevados en los cuatro nuevos estados miembros que en la CE, con la excepción de Suecia, donde la ayuda a la agricultura ha disminuido notablemente desde 1991 (debido, en gran parte, a que la importante depreciación de la moneda sueca ha reducido la diferencia entre los precios internos e internacio-

PAISES DE LA OCDE



nales). Según la OCDE, la ayuda a la agricultura, calculada en el equivalente de las transferencias totales a la agricultura por agricultor a tiempo completo, supera a la de la CE en los cuatro países candidatos a la integración.

Los cuatro países proporcionan ayuda al sector agrícola, en grado diverso, tanto mediante el sostenimiento de los precios del mercado como mediante pagos directos a los productores. El sostenimiento de los precios del mercado es elevado en los cuatro países, en los que, asimismo, los precios al productor son, en promedio, muy superiores a los del mercado mundial. Con la excepción de Suecia, sus índices de sostenimiento de los precios son más elevados que los de la CEE, donde además se espera que disminuyan a medio plazo como consecuencia de la aplicación de la reforma de la PAC de 1992.

El sostenimiento de los precios del mercado en favor de los productores agrícolas supone una imposición indirecta para los consumidores, al mantener los precios internos al consumidor por encima de los del mercado mundial. Ahora bien, las subvenciones al consumidor permiten reducir, si no eliminar totalmente, las diferencias de precios. Según los cálculos realizados por la OCDE, la diferencia de precios al consumidor entre el mercado interno y el mercado mundial es importante en los 12 estados miembros de la CE, pero lo es aún más en los cuatro países candidatos a la integración (con la excepción de Suecia, cuyos niveles se aproximan a los de la Comunidad). Así pues, la integración en la UE entrañaría un descenso de los precios al consumidor en los nuevos estados miembros.

Por lo que respecta a las modalidades de adhesión, la cuarta ampliación de la UE se produce en un marco muy distinto que las tres ampliaciones anteriores. La creación de un mercado único no permite ya la existencia de controles en la frontera sobre el movimiento de bienes y servicios entre los estados miembros. Por ello, y a diferencia de lo ocurrido en las ampliaciones anteriores, los nuevos estados miembros adoptarán los mecanismos básicos de la PAC —incluidos sus precios institucionales— desde el momento de la adhesión. Para que los productores de Austria, Finlandia y Noruega puedan adaptarse más fácilmente a los niveles más bajos de ayuda existentes en la CE y para evitar una reducción excesiva de los ingresos de los productores, se autorizará durante un período de transición de 5 años el pago de ayudas, que disminuirán progresivamente, con cargo al presupuesto nacional. Además, se autoriza la concesión de ayudas para facilitar la adaptación de la industria alimentaria.

En el momento de su adhesión, los nuevos estados miembros podrán optar a los beneficios derivados de un gran número de programas de la CE, como los programas para las zonas desfavore-

PAISES DE LA OCDE



recidas, los de ajuste estructural y los de desarrollo regional. Tendrán derecho a recibir la ayuda estructural destinada las zonas montañosas y desfavorecidas en el marco de los programas vigentes de la CE y, asimismo, la ayuda destinada a favorecer la adopción de medidas que permitan reducir los efectos de la actividad agrícola sobre el medio ambiente. Podrán beneficiarse también de los pagos directos introducidos en el marco de la reforma de la PAC de 1992 para compensar a los agricultores por la reducción de los precios de sostenimiento. Además, el acuerdo de adhesión autoriza el pago de ayudas nacionales a largo plazo en determinadas zonas (en principio, al norte del paralelo 62) de los países nórdicos, ayudas encaminadas a garantizar la pervivencia de la actividad agrícola pero que no pueden servir para incrementar o intensificar la producción. Los requisitos que permiten optar a esas ayudas son que las zonas en cuestión tengan una baja densidad de población (menos de 10 habitantes por km²), que su superficie agrícola represente menos del 10 por ciento del total de tierras emergidas y que la superficie cultivable sea menos del 20 por ciento de las tierras agrícolas. La ayuda nacional no debe producir distorsiones y para establecerla no se tendrá en cuenta la producción agraria actual, sino los factores físicos de producción (por ejemplo, hectáreas de tierra) o los niveles de producción registrados en el pasado. También Austria podrá seguir proporcionando ayuda nacional a las explotaciones de pequeño tamaño durante un período de transición de 10 años, en caso de que la normativa de la CE no ofrezca una compensación equivalente por las limitaciones naturales.

Durante el período 1995-1998, se concederá a los cuatro nuevos estados miembros una compensación por un monto total de unos 3.000 millones de ecus con cargo al presupuesto de la CE, para hacer frente a los problemas derivados de la adaptación a la PAC. Una parte de dicha suma, que se entregará en 1995, tiene por objeto compensar la imposibilidad de aplicar en 1995 determinadas ayudas de la PAC en los nuevos estados miembros y el inevitable retraso en la aplicación de las medidas estructurales decididas con ocasión de la reforma de la PAC en 1992. La parte restante de la compensación se destinará a sufragar las ayudas necesarias para adaptarse a los menores niveles de ayuda a la agricultura existentes en la UE.

PARTE III
DILEMAS DEL
DESARROLLO Y LAS
POLITICAS FORESTALES



DILEMAS DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS FORESTALES

I. Los bosques en transición

INTRODUCCION

Los técnicos forestales de todo el mundo debieron de acoger el informe de la Comisión Brundtland de 1987, que instaba a un desarrollo sostenible, como el reconocimiento, tanto tiempo esperado, de un principio fundamental para ellos. Después de todo, fue en el ámbito de la silvicultura donde hace muchos siglos se postularon los elementos básicos de la ordenación sostenida de los recursos. Los chinos se enfrentaron con el problema del abastecimiento sostenible a largo plazo de madera para la construcción ya en el siglo IV a.C. En India y Sri Lanka, los gobernantes comenzaron a establecer reservas forestales, a controlar las talas y a regular la caza hace más de 2 000 años.

Las culturas occidentales adoptaron más tarde medidas protectoras análogas. El cantón de Schwyz, en Suiza, aprobó en 1343 una ley para conservar los bosques con el fin de disponer de un suministro constante de leña y madera y como protección contra los aludes¹. En el siglo XVI, los estados alemanes trataron de impedir la deforestación promulgando ordenanzas en las que se regulaba el suministro de madera; estas leyes exigían a las familias plantar setos vivos y cavar zanjas en lugar de construir vallas de madera, obligaban a los constructores a sustituir las tablas de madera por ladrillos en los tejados y regulaban la fabricación de carbón vegetal. En Sajonia se ordenó que

¹ A.H. Gron. 1947. The economic foundations of forest politics. *Unasylva*, 1(3).

todas las nuevas casas se construyeran por entero de piedra, mientras que sólo guarda-bosques especialmente designados podían decidir qué árboles habían de talarse, incluso en los bosques privados².

Con el tiempo, las políticas y prácticas de ordenación forestal evolucionaron y se adaptaron a las nuevas exigencias económicas, necesidades sociales y circunstancias políticas. Durante muchos siglos, los gobiernos europeos mantuvieron reservas forestales con el fin de disponer de una fuente regular de madera para la construcción de buques de guerra. Más adelante, la ordenación de los bosques se centró en los árboles como principal fuente de combustible para la revolución industrial. A mediados del siglo XIX, los técnicos forestales europeos habían perfeccionado prácticas basadas en el rendimiento sostenido para mantener el equilibrio entre aprovechamiento de la madera y crecimiento de los bosques. Más adelante, técnicos forestales americanos ampliaron el concepto de rendimiento sostenido para incluir la conservación de recursos distintos de la madera y servicios de carácter ecológico.

Aunque el término rendimiento sostenido puede tener distintos significados para distintos técnicos forestales, la tradición de ordenar los bosques para un futuro indefinido ha seguido siendo un principio rector de la teoría de la silvicultura. Los técnicos forestales han creado modelos biológicos para aumentar al máximo la producción de madera a largo plazo, han sentado las bases de técnicas económicas para evaluar la rotación óptima de las cortas y han introducido un modo de abordar la ordenación sostenible de los bosques basado en el ecosistema³. Esta experiencia proporcionará un modelo para establecer un equilibrio entre las exigencias económicas y sociales y la

productividad de los recursos naturales. En cambio, la opinión pública crítica y discute cada vez más la competencia de estos técnicos para administrar y controlar las prácticas forestales.

Está muy extendida la idea de que se está explotando excesivamente los bosques; un examen somero de los numerosos indicios existentes no convence de lo contrario. En un estudio de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), citado con frecuencia, se afirma que a mediados del decenio de 1980 menos de 1 millón de hectáreas de bosques tropicales, de los 828 millones existentes dentro de los países miembros de la OIMT, estaban sometidos a una ordenación basada en el rendimiento sostenido⁴. La FAO estima que durante el decenio de 1980 se perdieron cada año 15,4 millones de hectáreas de bosques tropicales, y que la superficie de los bosques gravemente degradados es tal vez mayor incluso que la superficie deforestada⁵.

Existe la impresión general de que el aprovechamiento comercial de la madera es la causa principal de la deforestación acelerada en las zonas tropicales y de la degradación de los bosques templados. Se critica la escasa atención prestada a los usos del bosque distintos de la extracción de madera, en particular el valor de los espacios verdes naturales, la flora y fauna silvestres, los productos no madereros, los servicios ambientales, el equilibrio ecológico y la biodiversidad⁶. Cuando las actividades de aprovecha-

² P.H. Pearse. 1993. Forest tenure, management incentives and the search for sustainable development policies. En W.L. Adamowicz, W. White y W.E. Phillips, eds. *Forestry and the environment*. Wallingford, Reino Unido, CABI.

⁴ D. Poore. 1988. *Natural forest management for sustainable timber development*. Londres, IIED.

⁵ FAO. 1994. *El desafío de la ordenación forestal sostenible. Perspectivas de la silvicultura mundial*. Roma.

³ J.G. Laarman y R.A. Sedjo. 1992. *Global forests: issues for six billion people*. Nueva York, McGraw-Hill.

miento de la madera entran en contradicción con estos valores, se estima que las políticas forestales favorecen a la industria maderera. El descontento con respecto al modo en que se administran los bosques y la preocupación por el medio ambiente natural están compeliendo a los gobiernos a elaborar políticas que tengan en cuenta las funciones múltiples y contrapuestas que se exigen de los recursos forestales.

Los bosques son ecosistemas complejos que pueden procurar una gran variedad de beneficios económicos, sociales y ambientales. Los bosques y espacios arbolados son esenciales para la vida humana, pero las distintas personas y grupos valoran de diverso modo los beneficios que ofrecen y los servicios que prestan. También difieren mucho los intereses locales, nacionales e internacionales. Además, las numerosas funciones que se espera que desempeñen los bosques en el desarrollo local, nacional y mundial cambian drásticamente en el curso del tiempo.

Estos beneficios múltiples y funciones variables en relación con el proceso de desarrollo están poniendo en entredicho conceptos e instituciones surgidos en épocas en las que los bosques se consideraban reservas lejanas que habían de ser administradas como fuentes de ingresos públicos y divisas, tratadas como depósitos de nuevas tierras de cultivo o protegidas como reservas naturales. Hoy en día los bosques no se consideran ya como algo aislado en el espacio, de escaso interés político y con una función económica de carácter sectorial. Los bosques influyen en las decisiones locales, nacionales e internacionales, y son influidos por ellas.

También están cambiando las funciones de la silvicultura (es decir los conocimientos, conceptos, instituciones y prácticas mediante los cuales se satisfacen las diver-

sas y contrapuestas demandas de productos forestales). Los cambios se iniciaron en el decenio de 1970, cuando la creciente conciencia del grado en que las comunidades locales dependen de los bosques y los controlan movió a intensificar la participación local en los programas y actividades de ordenación forestal. Surgieron nuevas formas de cooperación entre las comunidades locales y los gobiernos nacionales, entre las que destacaron la silvicultura comunitaria, la silvicultura en explotaciones agrícolas, la ordenación forestal conjunta y las pequeñas empresas forestales. Estas actividades pusieron de relieve la importancia de los bosques para el fomento del desarrollo rural y, al mismo tiempo, minaron la confianza en el control exclusivo por parte del Estado. Los bosques adquirieron un valor simbólico en el debate más amplio sobre el ejercicio centralizado o descentralizado del poder.

La importancia de los bosques para las comunidades locales indujo a gobiernos, ONG y donantes a considerar una variedad de derechos, obligaciones, incentivos y ayudas que impulsaran a la población a invertir en el desarrollo y ordenación de los bosques. En todo el mundo, los países prestaron mayor atención a los intereses de las comunidades locales en relación con los bosques y a su capacidad para ordenarlos con arreglo a los intereses nacionales. Se examinaron nuevas organizaciones, estructuras, normas y regímenes de tenencia de la tierra que acrecentaran la productividad de los bosques, protegieran sus cualidades ambientales y permitieran a las comunidades rurales utilizar los recursos forestales para satisfacer sus necesidades económicas y sociales. Dado que estos intereses y objetivos no siempre eran compatibles, las controversias en torno a los bosques aumentaron gradualmente en lugar de resolverse.

En el decenio de 1980, los países empezaron a reconocer la importancia de los bosques a nivel mundial para la estabilidad de

⁶ A.V. Korotkov y T.J. Peck. 1993. Los recursos forestales de los países industrializados: evaluación CEPE/FAO. *Unasylva*, 44(174).

la biosfera, la diversidad biológica y la protección de culturas indígenas y tradicionales amenazadas. Este papel más amplio impuso nuevas obligaciones a los gobiernos. Mientras que en el decenio de 1970 se habían visto compelidos a perfeccionar los instrumentos de colaboración con las comunidades locales, en el decenio de 1980 se esperaba de ellos que actuaran como intermediarios entre los intereses internacionales y las actividades y exigencias locales en relación con los recursos forestales. Los encargados de formular las políticas forestales buscaron medios para llegar a un equilibrio entre las crecientes expectativas internacionales y las necesidades y actividades dispersas y diversas de los hogares y comunidades locales.

Los bosques adquirieron de nuevo un valor simbólico en un debate más amplio, cuyo tema era esta vez la soberanía de los países y su derecho a administrar el territorio, y por tanto la población, en interés de la nación. Si bien los bosques habían desempeñado durante decenios un papel internacional como fuente de productos comerciables, su importancia para la prestación de servicios no comerciables a nivel mundial exigía ahora una variedad mucho más amplia de relaciones internacionales.

En el decenio de 1990, los bosques constituyen un tema central del discurso sobre los principios del desarrollo sostenible. A pesar de su mensaje de armonía, el concepto de sostenibilidad suscita tensiones entre el crecimiento económico impulsado por las fuerzas del mercado, la presión social en favor de una distribución más equitativa de las oportunidades económicas y la necesidad de mantener la productividad ambiental, los servicios de carácter ecológico y la diversidad biológica para satisfacer las aspiraciones económicas y sociales futuras. No es probable que los grupos que defienden posturas tan diversas alcancen sus objetivos sin hacer algunas concesiones.

EL PROBLEMA DE LAS POLITICAS

Las expectativas de la sociedad, en constante variación y a veces contrapuestas, plantean problemas difíciles de resolver en relación con las políticas aplicables tanto al sector forestal como al desarrollo nacional. Las políticas centralizadas y sectoriales anteriores estuvieron motivadas con frecuencia por la necesidad de obtener ingresos y divisas para el desarrollo de la economía nacional. Las nuevas estrategias de desarrollo nacional exigen políticas que integren los bosques en las actividades de desarrollo rural y que mantengan el equilibrio entre las necesidades económicas y ambientales a nivel nacional, local e internacional. Además, estas estrategias deben reconocer que las condiciones en que se encuentran los bosques son una consecuencia del desarrollo y llevan la huella de los usos opuestos a que están sometidos.

Los recursos forestales ocupan ahora un lugar central en los debates nacionales sobre el modo de reestructurar enteros sistemas económicos y políticos, así como de conseguir que esos cambios estructurales sean compatibles con los intereses nacionales en materia de acción local, distribución social y sectorial, obligaciones internacionales y soberanía nacional. Los gobiernos están hoy buscando marcos normativos de carácter pragmático que tengan en cuenta tanto la contribución de los bosques al desarrollo como las estructuras institucionales y administrativas necesarias para aprovechar mejor esas contribuciones.

Organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación están realizando estudios importantes cuya finalidad es ayudar las autoridades responsables a hacer frente a estos problemas complejos. La FAO, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la OIMT, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Instituto Mundial sobre Recursos, entre

otros, están recogiendo, analizando y distribuyendo información a fin de que la opinión pública sea más consciente y esté mejor capacitada para responder a los problemas de la silvicultura⁷.

La preocupación por las nuevas funciones de la silvicultura adquirió aún mayor resonancia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en junio de 1992. La CNUMAD hizo hincapié en los problemas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo forestal elaborando un conjunto de principios forestales, dedicando el Capítulo 11 de su Programa 21 a la lucha contra la deforestación y subrayando la importancia de las funciones no madereras del bosque en los convenios sobre biodiversidad y cambio climático⁸. Varios países han iniciado programas específicos de carácter internacional para aplicar las recomendaciones de la CNUMAD en el sector forestal. Este amplio consenso sobre los principios de la ordenación sostenible de los bosques representa el primer compromiso jamás alcanzado con respecto a responsabilidades que traspasan las fronteras nacionales. Sin embargo, llevar a la práctica estos principios será una tarea ingente.

La formulación de estrategias y políticas forestales eficaces implica una difícil elección entre una serie de opciones. Por ejemplo, aunque se sabe que el desmonte de bosques para dejar espacio a cultivos y pastos, la tala excesiva para obtener leña, la

explotación forestal incontrolada con fines comerciales y la expansión de la infraestructura son factores que contribuyen a la deforestación y a la degradación de los bosques, el problema fundamental con que se enfrentan las autoridades encargadas de formular políticas consiste en abordar las causas subyacentes, entre las que se incluyen la pobreza, el hambre, el acceso a la tierra, la falta de oportunidades para obtener empleo e ingresos y la creciente demanda económica de bienes y servicios forestales.

Sin embargo, algunas políticas gubernamentales agravan esas causas subyacentes, produciendo efectos intensos y duraderos sobre los recursos forestales⁹. Los impuestos, las condiciones de las concesiones forestales, los precios reglamentados, el transporte controlado de bienes forestales, la inseguridad en la tenencia de tierras y árboles, los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio internacional, los incentivos a la inversión, las estrategias para el sector agrícola y las políticas macroeconómicas influyen tanto en las decisiones económicas como en la ordenación y conservación de bosques templados y tropicales. En muchos casos, estas políticas fomentan directamente o subvencionan involuntariamente la deforestación y la degradación.

Hoy en día, los países están buscando políticas económicas, mecanismos reguladores, incentivos financieros, estructuras de organización y disposiciones relativas a la tenencia de la tierra más apropiadas para impulsar prácticas forestales sostenibles. En muchos países, la búsqueda de esas políticas va acompañada de un examen más amplio de la función del Estado como regula-

⁷ Entre los numerosos estudios recientes cabe citar: FAO, *op. cit.*, nota 5, pág. 252; N.P. Sharma, ed. 1992. *Managing the world's forests: looking for balance between conservation and development*. Dubuque, Iowa, Kendall/Hunt; y Laarman y Sedjo, *op. cit.*, nota 2, pág. 252.

⁸ J.P. Lanly. 1992. Los aspectos forestales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Unasylva*, 43(171).

⁹ A. Contreras-Hermosilla. 1993. *Forestry policies in India*. Documento preparado para el Seminario de la región de Asia meridional sobre ordenación forestal y desarrollo sostenible. Kandy, Sri Lanka, 4-9 de octubre de 1993.

dor del mercado, como propietario de tierras y como administrador de bosques. Este examen obedece en parte a la necesidad de los gobiernos de obtener el máximo provecho de los recursos y en parte el descontento del público con respecto a la actuación de los gobiernos y, en particular, a la actuación y políticas de los servicios forestales.

La opinión pública está ejerciendo actualmente una enorme presión sobre los gobiernos para que introduzcan innovaciones y cambios institucionales en breve plazo. La contribución de los bosques al desarrollo nacional dependerá del grado en que se consiga responder a este desafío.

FINALIDAD DEL PRESENTE CAPITULO

La finalidad del presente capítulo especial es mejorar la comprensión del modo en que las políticas económicas y sociales influyen en los recursos forestales. Aunque no se intenta establecer un programa de acción ni proponer un conjunto de opciones correctas en materia de políticas, su objetivo es sensibilizar e informar a profesionales y funcionarios públicos, de modo que comprendan y aprecien mejor los problemas relacionados con los bosques.

La elección de políticas para ordenar los ecosistemas forestales es una de las tareas más difíciles con que se enfrenta la comunidad mundial. La trascendencia política de los problemas forestales ha obligado a los silvicultores a reevaluar sus conocimientos, funciones, actitudes, límites, responsabilidades y prácticas. Este proceso ha entrañado debates productivos que se han traducido en respuestas innovadoras a las preocupaciones expresadas por la opinión pública. En el presente capítulo se intenta seguir impulsando el debate, estimular la reflexión sobre el modo de ordenar y utilizar los recursos forestales, promover cambios y ayudar a los grupos interesados a reconocer que algunos objetivos son incompatibles, que no todos los grupos pueden conseguir todos sus objetivos y que, sin cooperación y concesiones mutuas, ninguno de ellos podrá alcanzar lo que se propone.

Las expectativas y exigencias de grupos muy diversos desde el punto de vista político son cada vez mayores y causan fuertes tensiones en las instituciones y en las políticas vigentes. El análisis que aquí se ofrece pone de manifiesto que las políticas macroeconómicas y sectoriales son instrumentos poderosos que tratan de alentar comportamientos apropiados en amplias extensiones de tierras con diferentes entornos sociales y ecológicos. Los efectos económicos, sociales y ambientales no dependen tanto de las consecuencias de las políticas sobre

un solo bosque como de sus efectos netos en estos diversos entornos. Es necesario considerar los bosques desde este punto de vista más amplio y determinar el potencial ecológico, las motivaciones sociales y la capacidad de organización que proporcionan la base para calcular los efectos netos de las políticas nacionales.

El capítulo se divide en cinco secciones. En la sección I se examinan el estado actual de los recursos forestales y su importancia para las economías, sociedades y medio ambiente. En la sección II se ofrece información general sobre la nueva función de la silvicultura en las estrategias de desarrollo y en las economías nacionales, y se describe cómo los bosques han rebasado el estricto marco sectorial para incorporarse a la corriente principal de los intereses políticos en la que participan grupos muy diversos. En la sección III se analizan los problemas fundamentales con que se enfrentan las autoridades responsables y se examinan los modos en que las políticas económicas influyen sobre los recursos forestales. También se estudia la información disponible sobre las repercusiones de las políticas macroeconómicas, intersectoriales y del sector forestal. En la sección III se introduce el concepto de modelos de formación de paisaje como ejemplo para reconocer, explicar y orientar las interacciones entre políticas que influyen sobre el modo en que las personas usan los bosques. En la sección IV se examina la relación entre las políticas comerciales para el sector forestal, las prácticas de ordenación de bosques y sus efectos sobre el medio ambiente. También se comparan los costos y consecuencias administrativas de los planes de certificación de productos forestales. En la sección V se estudian orientaciones futuras para que las políticas forestales contribuyan al desarrollo sostenible.

EL ESTADO DE LOS RECURSOS FORESTALES

Los bosques se clasifican, evalúan, describen, cartografían, valoran y estudian de diversos modos. A pesar de los intentos realizados durante decenios, no existe un único sistema de clasificación forestal aceptado. Es difícil incluso elaborar definiciones comunes, en parte porque la naturaleza no es susceptible de compartimentación y en parte porque los grupos con diferentes culturas, idiomas, disciplinas profesionales e intereses tienen sus propios puntos de vista respecto de los bosques.

Las evaluaciones de los bosques indican la extensión y estado de las diversas zonas forestales. La vegetación forestal se divide en esas zonas sobre la base de características geoclimáticas o fisionómico-estructurales. Las clasificaciones fisionómico-estructurales combinan el aspecto de los bosques (bosque abierto o cerrado) con la estructura vegetativa (bosque perennifolio o caducifolio). Cada clasificación contiene diversas variantes que responden a diferentes factores económicos, geográficos y biológicos. Cada uno de estos métodos tiene sus ventajas, según quién recoja, utilice y evalúe la información.

Hoy en día es indispensable que los silvicultores, las autoridades encargadas de formular políticas y los científicos tengan amplios conocimientos sobre las regiones y ecosistemas forestales. Por ejemplo, los genetistas forestales han demostrado que el origen geográfico de las semillas de árboles utilizadas para regenerar los bosques es crucial para su supervivencia. Sin embargo, la creación de esta base de conocimientos es una tarea formidable. Los silvicultores deben proporcionar información sobre los ecosistemas forestales y sus procesos internos, en los que pueden intervenir miles de especies que se influyen mutuamente en un medio en constante evolución. Los ecólogos forestales deben tipificar y clasificar

las regiones y los geógrafos deben describir las indicando las principales zonas ecológicas. Un reciente estudio realizado en Canadá permitió identificar 5 428 ecodistritos forestales¹⁰.

El inventario de los bosques mundiales de 1947, que fue la primera evaluación forestal de la FAO, se centró en la capacidad de producción de madera. Con el tiempo surgieron nuevos motivos de preocupación y se hizo más evidente la necesidad de evaluar los bosques en relación con sus muchos otros valores. Las posteriores evaluaciones de la FAO en relación con los recursos forestales mundiales se siguieron ocupando de la capacidad de producción de madera, pero también intentaron recoger información sobre recursos de leña (decenio de 1970), deforestación de bosques tropicales (decenio de 1980) y fragmentación de los bosques, intensidad de la explotación forestal, condiciones de la biomasa y plantaciones (decenio de 1990). La evaluación de los recursos de los bosques templados de 1990 incluyó un examen de las funciones de los bosques por zonas.

En su evaluación más reciente de los recursos forestales, la FAO estima que la superficie forestal mundial es de 3 400 millones de ha, o sea el 26 por ciento de la superficie de las tierras emergidas. La definición de bosques de la FAO incluye sistemas ecológicos con un mínimo de un 10 por ciento de cobertura arbórea. Además de las zonas clasificadas como bosques, 1 600 millones de ha están cubiertos de plantas leñosas y de otro tipo de vegetación como arbustos y matorrales. Los espacios arbolados tienen a menudo algunas características de los bosques, pero no reúnen el requisito mínimo relativo a la cobertura arbórea de la definición de los bosques abiertos o

cerrados. En la Figura 9 se indica la distribución de la cubierta forestal mundial por regiones. Más del 50 por ciento de los bosques mundiales se encuentran en cuatro países: la Federación de Rusia (22 por ciento), Brasil (16 por ciento), Canadá (7 por ciento) y los Estados Unidos (6 por ciento). En el Cuadro 7 se enumeran los países más arbolados del mundo de acuerdo con la superficie forestal total, con la proporción entre esa superficie y la superficie total de las tierras y con la superficie forestal por habitante.

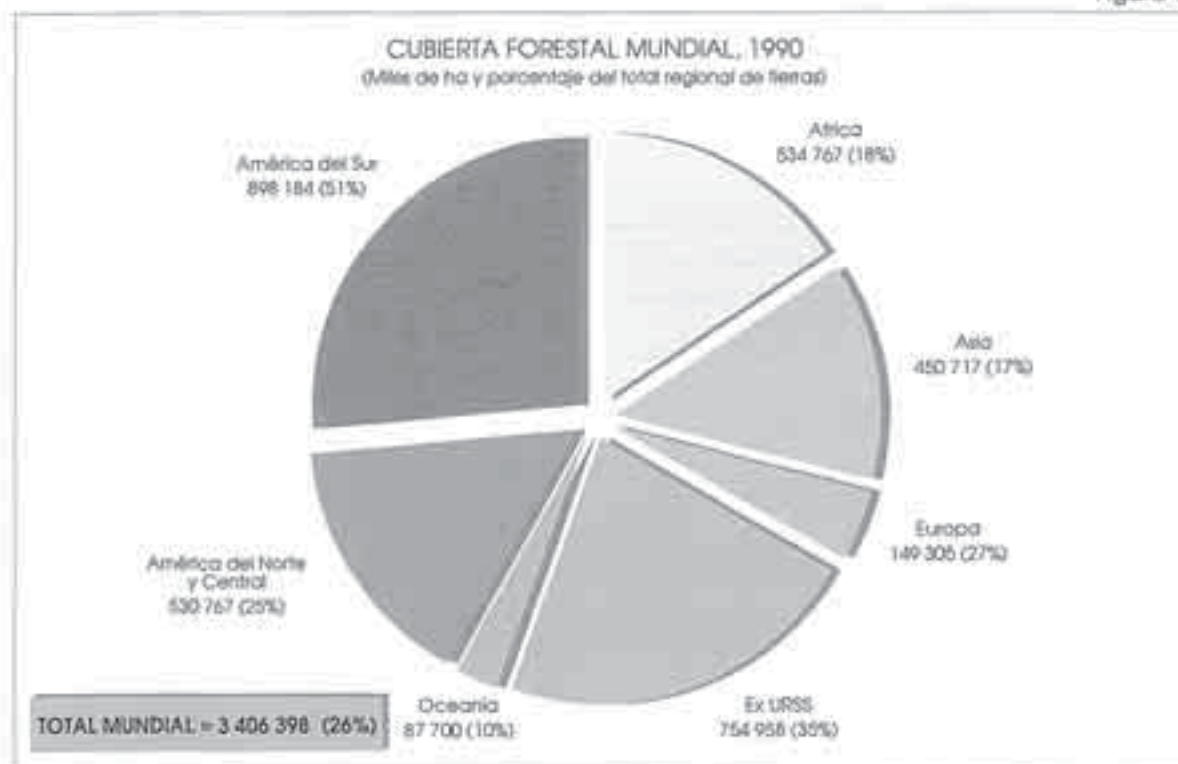
Algunos de los países menos arbolados tienen un clima sumamente árido, como por ejemplo Argelia, Egipto y Arabia Saudita. Otros son países que hace tiempo tuvieron grandes masas forestales pero que desmontaron la mayor parte de sus bosques originales en beneficio de la agricultura, los asentamientos humanos y la infraestructura. Bangladesh, Haití y el Reino Unido son ejemplos de tales países.

Bosques templados y boreales: recursos y problemas

Los bosques templados y boreales ocupan 1 640 millones de ha, algo menos de la mitad de la cubierta forestal mundial. Más del 70 por ciento de estos bosques se encuentran en la Federación de Rusia (45 por ciento), Canadá (15 por ciento) y los Estados Unidos (13 por ciento). En general, las dimensiones globales de los bosques templados en los países industrializados se mantienen estables o están creciendo incluso ligeramente gracias a la repoblación forestal. En Europa, la superficie de las tierras boscosas y arboladas aumentó en 2 millones de ha entre 1980 y 1990.

La zona templada incluye dos formaciones ecológicas básicas: el bosque templado mixto y el bosque boreal. Los bosques templados mixtos comprenden coníferas, frondosas, caducifolias, perennifolias y otras especies que se encuentran en zonas no tropi-

¹⁰ Forestry Canada. 1993. *The state of Canada's forests*. Ottawa.



Fuente: FAO

cales y en cordilleras de países subtropicales y tropicales. Los bosques boreales ocupan la franja circumpolar que se extiende entre la tundra ártica y la zona templada y están formados principalmente por coníferas. Los bosques boreales son muy vastos; abarcan 920 millones de ha, constituyen el 27 por ciento de la superficie forestal del planeta y contienen más del 70 por ciento de sus bosques de coníferas.

Existe un amplio consenso respecto a la enorme contribución de los bosques de la zona templada al suministro mundial tanto de madera para la industria como de productos no madereros y de servicios recreativos y ambientales. Sin embargo, son a menudo menos apreciados por su flora y fauna que los bosques higrofiticos tropicales, aun cuando contengan algunos de los árboles más altos y más viejos del mundo. Las secuoyas y abetos de Douglas de América del Norte y los eucaliptos de Australia pueden alcanzar casi 100 m de altura, y se estima que algunos pinos de Balfour del sudoeste de los Estados Unidos tienen más de

4 800 años de antigüedad. El valor farmacológico de la diversidad biológica en la zona templada es también considerable. Por ejemplo, el tejo del Pacífico contiene una sustancia química, llamada taxol, que es un medicamento eficaz contra diversas formas de cáncer. Un estudio reciente reveló que el 28 por ciento de los árboles canadienses tienen propiedades medicinales¹¹. En el Recuadro 11 se ofrece información general sobre los beneficios que aportan los bosques templados y boreales por lo que respecta al almacenamiento de carbono y la diversidad biológica.

Cuestiones relativas a la ordenación y calidad de los bosques de la zona templada. La preocupación del público en general por el modo en que se ordenan y aprovechan los recursos de los bosques templados es cada

¹¹ D.E. McAllister. 1991. Estimating the pharmaceutical values of forests, Canadian and tropical. *Canadian Biodiversity*, 1(3).

CUADRO 7

Los diez países más arbolados, 1990

7A

Superficie forestal total

País	Cubierta forestal total	Porcentaje de la superficie de las tierras	Hectáreas por habitante
	(miles de ha)		
Ex Unión Soviética	754 958	35	2,6
Brasil	561 107	66	3,7
Canadá	247 164	27	9,3
Estados Unidos	209 573	23	0,8
China	127 780	14	0,1
Zaire	113 275	50	3,1
Indonesia	109 549	61	0,6
Perú	67 906	53	3,0
Colombia	54 064	52	1,7
India	51 729	17	0,1

7C

Superficie forestal por habitante

País	Hectáreas por habitante	Cubierta forestal total	Porcentaje de la superficie de las tierras
	(miles de ha)		
Guayana francesa	86,9	7 997	91
Suriname	36,6	14 768	95
Guyana	17,7	18 416	94
Gabón	15,6	18 235	71
Botswana	11,1	14 261	25
Belice	11,0	1 996	88
Rep. Centroafricana	10,5	30 562	49
Congo	10,0	19 865	58
Namibia	9,4	12 569	15
Canadá	9,3	274 164	27

7B

Proporción con respecto a la superficie total de las tierras

País	Porcentaje de la superficie de las tierras	Cubierta forestal total	Hectáreas por habitante
	(miles de ha)		
Suriname	95	14 768	36,6
Guyana	94	18 416	17,7
Guayana francesa	91	7 997	86,9
Belice	88	1 996	11,0
Brunei Darussalam	87	458	1,7
Papua			
Nueva Guinea	80	36 000	9,0
Guinea-Bissau	72	2 021	2,1
Gabón	71	18 235	15,6
Camboya	69	12 163	1,5
Brasil	66	561 107	3,7
Finlandia	66	20 112	4,0

vez mayor¹². La calidad, salud y vitalidad de los bosques son los principales motivos de preocupación: distintos grupos están poniendo en duda que las políticas forestales, prácticas de ordenación y estructuras de propiedad vigentes sean capaces de establecer un equilibrio entre la calidad del bosque y las necesidades contrapuestas de madera, empleo, conservación de la flora y fauna silvestres, recursos hídricos, paisaje y beneficios recreativos.

Los intentos de medir y definir la «calidad del bosque» revelan diferencias de interpretación entre los distintos puntos de vista¹³. Para la industria forestal, es posible que los bosques primarios del Pacífico nordoccidental de los Estados Unidos sean excesiva-

¹² A.V. Korotkov y Peck, *op. cit.*, nota 6, pág. 253.

¹³ N. Dudley, J.P. Jeanrenaud y S. Stolton, 1993. *Towards a definition of forest quality*. WWF, Reino Unido.

mente maduros. Para los conservacionistas, estos bosques tienen la edad perfecta para una reserva de biodiversidad. Para casi todos los excursionistas, los bosques primarios son más agradables desde el punto de vista estético que las plantaciones con filas de árboles de la misma edad.

Los grupos interesados en las funciones no madereras de los bosques son los que más presionan para que se modifiquen las prácticas de ordenación. En Europa, estos grupos están denunciando la expansión de las plantaciones de una sola especie basadas en el cultivo intensivo, la repoblación forestal de ecosistemas raros y la acidificación del agua relacionada con la repoblación forestal. Los grupos que actúan en América del Norte están especialmente preocupados por las prácticas de explotación forestal, el precio de la madera en pie, y la tasa, volumen e intensidad de la extracción de madera en los bosques primarios¹⁴. En Canadá, los conflictos surgidos al planificar el uso de la tierra, en relación con la política de concesiones madereras y talas rasas, dieron lugar a un nuevo método de ordenación de carácter consultivo y al programa de los «bosques modelos». Los diez bosques modelos cubren una superficie de 7 millones de ha, en las que han de aplicarse las prácticas forestales ecológicamente más idóneas. Todos los bosques modelos son objeto de ordenación con miras a un suministro sostenible de madera, pero casi todos ellos desempeñan también muchas otras funciones importantes, entre ellas las relativas a la calidad del agua, diversidad biológica, hábitat de flora y fauna silvestres, estabilidad de las comunidades, actividades recreativas y valores culturales y espirituales¹⁵.

¹⁴ WWF. 1993. *What is happening to the global forestry policy? Documento de antecedentes para la Conferencia sobre los Bosques del Mundo*. Copenhague.

La explotación maderera en la región del Pacífico nordoccidental de los Estados Unidos y la repoblación forestal de los pantanos escoceses en el Reino Unido han suscitado conflictos en torno a la protección de las aves. En ambos países, las controversias se han centrado en el valor de las aves como indicador de la salud de los ecosistemas forestales. En ambos casos, el problema se ha interpretado como un conflicto entre puestos de trabajo y aves, y entre las necesidades de las comunidades locales que dependen de los bosques para obtener empleo y los intereses de «forasteros» que valoran los servicios ambientales de los bosques. Además, los conflictos han revelado la enorme importancia que se concede a las cuestiones forestales en los países industrializados; el Presidente de los Estados Unidos intervino para resolver la cuestión en el Pacífico nordoccidental, mientras que en el Reino Unido el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación terció en la polémica.

Estos dos casos ilustran los tipos de problemas con que se enfrentan las autoridades responsables de los bosques templados para establecer un equilibrio entre valores e intereses en competencia, incluidos los valores que pueden cuantificarse en términos económicos y los que, si bien proporcionan beneficios públicos más amplios, no tienen todavía un mercado.

La zona de los bosques tropicales

La zona de los bosques tropicales abarca 1 760 millones de ha, divididos en seis zonas ecoflorísticas: los bosques higrofiticos tropicales, los bosques caducifolios húmedos, los bosques de las zonas secas, y muy secas, los de la zona desértica y los bosques de colinas y montañas. En el Cuadro 8 se indica la distribución regional de estas seis categorías. El 96 por ciento de los bosques

¹⁵ Forestry Canada, *op. cit.*, nota 10, pág. 258.

RECUADRO 11
BENEFICIOS DE LOS
BOSQUES TEMPLADOS:
ALMACENAMIENTO
DE CARBONO
Y DIVERSIDAD
BIOLOGICA

Además de su importancia económica, los bosques templados y boreales desempeñan una función importante en la diversidad biológica y en el balance del carbono de la tierra, es decir el equilibrio entre el carbono liberado y el acumulado. El dióxido de carbono (CO₂) es uno de los principales gases asociados con el efecto de invernadero. Dado que una cantidad considerable de carbono se almacena temporalmente en los bosques, éstos influyen en la acumulación del carbono en la atmósfera, tanto a través de las emisiones procedentes del fuego, la pudrición, la extracción de madera y la elaboración como a través de su capacidad de absorción y almacenamiento en el curso de su crecimiento. En la evaluación de los recursos forestales realizada por la FAO en 1990 se documenta la expansión constante de los recursos de los bosques templados y boreales, que está redundando en un aumento de la absorción y almacenamiento de carbono.

Entre los posibles efectos de un calentamiento mundial sobre los bosques templados y boreales se incluyen cambios en la tasa de crecimiento de los árboles, en la composición de las especies y en la gravedad de las consecuencias de incendios, plagas y enfermedades, y desplazamientos de las fronteras de los bosques. Algunos cambios, como el aparente efecto fertilizante de las emisiones de CO₂ sobre el crecimiento de los árboles, pueden

resultar beneficiosos. Otros, tales como la disminución de la zona cubierta por bosques boreales en su frontera meridional, podrían ser perjudiciales para las economías que dependen de esos bosques¹.

Algunos de los países que tienen bosques boreales están intentando reducir al mínimo el grado de calentamiento mundial. Por ejemplo, en Canadá se está pidiendo a los responsables de la ordenación forestal que presten más atención a los tipos de bosques explotados, la cantidad de madera extraída y los efectos de esa extracción sobre el suelo de los bosques, ya que esos factores influyen en el volumen del carbono almacenado. Los bosques del Canadá son un sumidero neto de carbono, ya que acumulan un 45 por ciento más de carbono del que liberan. Para seguir mejorando el balance de carbono, las autoridades del Canadá están examinando modalidades de elaboración y consumo que aumenten lo más posible el volumen de carbono almacenado temporalmente en los bosques.

Se considera que los bosques boreales, que tienen menos especies de árboles por hectárea que los bosques tropicales,

¹ B. Street, B.J. Stocks, D.C. MacIver y R.B. Stewart. 1993. *Impacts of climate change on Canadian forests*. Documento presentado en la 14ª Conferencia Forestal del Commonwealth, Kuala Lumpur, Malasia.

poseen un nivel de biodiversidad relativamente bajo. Sin embargo, según los últimos conocimientos sobre la biota del suelo y los invertebrados, se tiende a una reevaluación de la diversidad de la zona boreal.

Dos tercios de todas las especies de microorganismos, vegetales y animales que se encuentran en Canadá residen en los bosques. Los bosques regenerados en la zona boreal de ese país después de la extracción de madera contienen una proporción mayor de álamos y abedules y menor de píceas y pinos. En Suecia, la conversión de bosques de edad madura en plantaciones uniformes de píceas y pinos amenaza con la extinción de 200 especies de plantas y animales que viven en los bosques y con la disminución de otras 800. Entre estas especies se incluyen líquenes, hongos e invertebrados que dependen de la madera muerta, componente

raro en las plantaciones. Unas 880 especies de escarabajos dependen de los árboles muertos y ayudan a reciclar los nutrientes de los bosques. En Finlandia, más del 50 por ciento de las 1 692 especies de flora y fauna amenazadas se localizan en las zonas de bosques de edad madura que aún persisten[†].

El creciente reconocimiento de estos valores del bosque forestal ha inducido a ampliar las actividades de investigación y protección, entre las que se pueden citar las siguientes:

- El estudio atmosférico sobre el ecosistema boreal (BO-REAS), iniciativa internacional de investigación y vigilancia para comprender mejor las interacciones entre los bosques boreales y la atmósfera.
- El Grupo Internacional de Trabajo sobre los Bosques Boreales y la Red de Salvamento de la Taiga, dos foros internacionales en los que partici-

pan científicos y ONG para intercambiar información, aumentar la sensibilización y llevar a cabo actividades científicas y ambientales conjuntas.

- Ampliación de las zonas protegidas de los bosques de edad madura en los principales países que poseen bosques boreales; por ejemplo, en Canadá las zonas protegidas se han triplicado en los últimos 30 años, y los ministerios canadienses de silvicultura y medio ambiente se han comprometido a proteger el 12 por ciento de los hábitats más importantes.

Es indispensable ampliar los conocimientos sobre los sistemas ecológicos característicos de los bosques boreales inexplorados, valorar los beneficios no madereros de los bosques y determinar prácticas forestales apropiadas partiendo de una comprensión objetiva de la silvicultura sostenible.

[†] Taiga Rescue Network. 1992. Forests and forestry in Scandinavia: a status report. *Taiga News* (julio).

tropicales corresponden a los cuatro tipos de formación siguientes.

Los *bosques higrofiticos tropicales* se encuentran en zonas con más de 2 500 mm de precipitaciones anuales. Son bosques de hoja perenne, exuberantes y ricos en especies animales y vegetales. Más de la mitad de los 718,3 millones de ha de bosques higrofiticos del mundo están situados en dos países: Brasil (41 por ciento) e Indonesia (13 por ciento). La composición y estructura de los bosques higrofiticos varían en función de la distancia del océano y de los ríos, la altitud y la posición geográfica.

Los *bosques caducifolios húmedos* se encuentran en zonas con precipitaciones anuales de 1 000 a 2 000 mm. La estructura de estos bosques varía en función de la cantidad y distribución de las lluvias, el tipo de suelo y la duración de la estación seca. Algunas especies de árboles dominantes pueden perder sus hojas al final de la estación seca. Este tipo de bosque posee en general menos diversidad que el bosque higrofitico.

Los *bosques de la zona seca* se encuentran en zonas tropicales con precipitaciones anuales comprendidas entre 500 y 1 000 mm. Son relativamente poco densos e incluyen sabanas, espinares, arbustos y otros tipos de vegetación leñosa dispersa y de poca altura. Los bosques de la zona seca tienden a ser frágiles y a degradarse fácilmente. Más de la mitad de estos bosques se encuentran en África. Los bosques de la zona seca incluyen robles, mezquites, enebros, acacias y garriga.

Los *bosques tropicales de tierras altas* son bosques situados en altitudes superiores a los 800 m e incluyen los bosques nubosos (bosques higrofiticos de montaña), que tienen menor altura, una flora más sencilla y una mayor proporción de musgos y líquenes que los bosques higrofiticos de tierras bajas. Las especies tropicales de tierras altas son análogas a las de los bosques templados. Los bosques de tierras altas cubren la

cordillera del Himalaya, partes de Myanmar, Tailandia y Viet Nam, las altiplanicies de México, los Andes, las tierras altas de Etiopía y las zonas montañosas en torno al lago Victoria.

Más de 200 millones de personas viven en zonas claras de los bosques tropicales. Entre ellos se incluyen grupos que han vivido en los mismos bosques durante generaciones, denominados a menudo poblaciones indígenas o tribales; personas que se han trasladado recientemente a esas zonas, descritas a menudo como colonizadores o pobladores ilegales; y personas que viven parte del tiempo en el bosque, trabajando como pequeños recolectores de productos forestales¹⁶. Los bosques contribuyen a la seguridad alimentaria, proporcionando fuentes de alimentos, ingresos, empleo, leña, medicamentos y materiales de construcción. La caza de animales del bosque aporta una proporción considerable de las necesidades de proteínas de los habitantes de los bosques y de la población rural de muchos países.

Los bosques proporcionan también importantes servicios indirectos. Por ejemplo, los bosques que rodean las ciudades, aldeas y comunidades ofrecen una protección fundamental contra la erosión del suelo en las laderas de las colinas y cerca de las corrientes de agua. La deforestación de las cuencas hidrográficas vecinas pueden ocasionar inundaciones en las zonas de tierras bajas, desplazamiento de poblaciones y reducción de la producción de alimentos, como sucedió recientemente en Tailandia y Madagascar.¹⁷

La deforestación tropical. Las tasas, causas y efectos de la deforestación difieren consi-

¹⁶ FAO, *op. cit.*, nota 3, pág. 252.

¹⁷ N.P. Sharma, R. Rowe, K. Openshaw y M. Jacobson, 1993, *World forests in perspective*. En Sharma, ed., *op. cit.*, nota 7, pág. 255.

CUADRO 8

Superficie de las formaciones forestales tropicales, 1990

Región	Superficie forestal total	Bosques higrofiticos	Bosques caducifolios húmedos	Bosques caducifolios secos	Zona de colinas y montañas	Zona muy seca	Zona desértica
(en miles de ha)							
África	527 586	86 616	251 143	92 527	35 256	58 660	3 385
Asia	310 597	177 371	41 832	41 108	47 163	37	3 085
América Latina y el Caribe	918 116	454 309	294 306	44 944	121 895	1 045	1 616
TOTAL	1 756 299	718 297	587 281	178 579	204 314	59 742	8 086

Fuente: FAO.

derablemente de un país o región a otro. Estas diferencias se deben a la densidad y tasas de crecimiento de la población, la cantidad y calidad de los recursos forestales, el nivel y la tasa de desarrollo, la estructura de los derechos de propiedad y los sistemas de cultivo. Estimaciones recientes indican que casi dos tercios de la deforestación tropical en todo el mundo se debe a que los agricultores desmontan tierras con fines agrícolas¹⁸. En el Cuadro 9 se ofrecen datos sobre las tasas de deforestación por regiones en las cuatro zonas forestales más importantes. Como señala la FAO en su reciente libro sobre la ordenación forestal sostenible (nota 5, pág. 252), los bosques tropicales no se están destruyendo por motivos triviales. Se están desmontando con el fin de proporcionar a las poblaciones en expansión tierras para sus cultivos alimentarios y comerciales. Muchas economías en desarrollo dependen de los productos madereros como fuente de empleo, rédito e ingresos fiscales y de exportación. Las concesiones madereras y la producción industrial de madera en ro-

llo, de la que se obtienen madera aserrada, paneles, pasta y papel, proporcionan esas oportunidades.

Las pérdidas más importantes de superficie forestal se están registrando en los bosques húmedos caducifolios de las zonas tropicales, que son las más aptas para los asentamientos humanos. Se estima que en el decenio de 1981-90 se deforestaron 61 millones de ha, lo que representa más del 10 por ciento de la superficie restante de los bosques húmedos caducifolios. La proporción de la superficie todavía arbolada es del 46 por ciento (sólo del 29 por ciento en Asia). En cambio, el 76 por ciento de la superficie de la zona de bosques higrofiticos de todo el mundo sigue estando cubierta de árboles. Durante el último decenio, la superficie total de los bosques higrofiticos talados fue de 46 millones de ha.

Plantaciones

Los 100 millones de ha de plantaciones existentes en todo el mundo permiten cubrir del 7 al 10 por ciento del consumo comercial de madera a nivel mundial. En la superficie de las plantaciones forestales no se incluyen otros 14 millones de ha plantadas de caucho y cocoteros. Estas plantaciones se encuentran principalmente en Asia, y la

¹⁸ R. Rowe, N.P. Sharma y J. Browder. 1993. Deforestation: problems, causes and concerns. En Sharma, ed., *op. cit.*, nota 7, pág. 255.

CUADRO 9A

Cubierta forestal y deforestación en la zona tropical

Región	Superficie total de tierras	Superficie de bosques, 1981	Superficie de bosques, 1990	Cambio anual de superficie en 1981-1990	Tasa anual de cambio
	<i>(millones de ha)</i>				<i>(%)</i>
Africa	2 236	568	527	-4,1	-0,7
Asia	892	350	311	-3,9	-1,2
América Latina	1 650	992	918	-7,4	-0,8
TOTAL MUNDIAL	4 778	1 910	1 756	-15,4	-0,8

CUADRO 9B

Deforestación en la zona de bosque higrofitico tropical

Región	Superficie total de tierras de la zona	Superficie total arbolada, 1990		Deforestación anual, 1981-90	
	<i>(millones de ha)</i>	<i>(millones de ha)</i>	<i>(% de la zona)</i>	<i>(millones de ha)</i>	<i>(% de la zona)</i>
Africa	118,5	86,6	73	0,5	0,5
Asia	306,0	177,4	58	2,2	1,1
América Latina	522,6	454,3	87	1,9	0,4
TOTAL MUNDIAL	947,1	718,3	76	4,6	0,6

CUADRO 9C

Deforestación en la zona de bosque húmedo caducifolio

Región	Superficie total de tierras de la zona	Superficie total arbolada, 1990		Deforestación anual, 1981-90	
	<i>(millones de ha)</i>	<i>(millones de ha)</i>	<i>(% de la zona)</i>	<i>(millones de ha)</i>	<i>(millones ha)</i>
Africa	653,6	251,1	38	2,2	0,9
Asia	144,6	41,8	29	0,7	1,5
América Latina	491,0	294,3	60	3,2	1,0
TOTAL MUNDIAL	1 289,2	587,2	46	6,1	1,0

CUADRO 9D

Deforestación en las zonas seca y muy seca

Región	Superficie total de tierras de la zona	Superficie total arbolada, 1990		Deforestación anual, 1981-90	
	<i>(millones de ha)</i>	<i>(millones de ha)</i>	<i>(% de la zona)</i>	<i>(millones de ha)</i>	<i>(% de la zona)</i>
Africa	823,1	151,2	18	1,1	0,7
Asia	280,6	41,1	15	0,5	1,1
América Latina	145,4	46,0	32	0,6	1,3
TOTAL MUNDIAL	1 249,1	238,3	19	2,2	0,9

CUADRO 9E

Deforestación en las formaciones tropicales de tierras altas

Región	Superficie total de tierras de la zona		Superficie total arbolada, 1990		Deforestación anual, 1981-90	
	(millones de ha)	(millones de ha) (% de la zona)	(millones de ha)	(% de la zona)	(millones ha)	(% de la zona)
África	169,2	35,3	21		0,3	0,8
Asia	102,6	47,2	46		0,6	1,2
América Latina	429,1	121,9	28		1,6	1,2
TOTAL MUNDIAL	700,9	204,4	29		2,5	1,1

Nota: En el Cuadro 9A se ofrecen cifras relativas a la cubierta forestal de la zona tropical en su conjunto, incluidos los bosques existentes en zonas como los desiertos o las áreas alpinas, no consideradas como zonas de desarrollo del bosque natural. Los datos de los Cuadros 9B a 9E se limitan a las zonas de desarrollo del bosque natural. Las sumas de las cifras de estos cuadros no concuerdan necesariamente con las del Cuadro 9A.

Fuente: FAO, *op. cit.*, nota 3, pág. 252.

madera obtenida de ellas reviste una importancia creciente²⁹.

Las estadísticas relativas a las plantaciones han de manejarse con cautela porque en algunos informes se utilizan cifras basadas en la acumulación de las superficies plantadas, sin deducir las áreas ya taladas. En otros casos, las cifras se basan simplemente en el número de plántulas distribuidas a los agricultores o comunidades y no en el número de las que se plantan o sobreviven. Por otra parte, en las cifras se puede omitir el número de árboles plantados por los agricultores a partir de sus propias plántulas.

Las plantaciones no pueden proporcionar toda la variedad de bienes y servicios que ofrece el bosque natural. Son cultivos de árboles, análogos a los cultivos agrícolas, con una ecología simplificada de una sola especie o, como máximo, de unas pocas especies elegidas normalmente por su rendimiento y fácil manejo. La finalidad principal de la mayoría de las plantaciones es pro-

ducir madera u otros productos con rapidez y economía. Su función, sumamente valiosa, constituye un elemento complementario en las estrategias nacionales o mundiales de ordenación forestal.

Las plantaciones pueden ser muy productivas. El crecimiento maderable de una plantación tropical puede llegar a 30 m³ por ha, en comparación con los 2 a 8 m³ por ha de un bosque natural sometido a ordenación. En Brasil se han conseguido rendimientos anuales de hasta 70 m³ por ha a partir de clones de híbridos de especies de eucalipto. Sin embargo, estas cifras deben manejarse con precaución (véase Recuadro 12). Los rendimientos previstos en la etapa de planificación de muchas plantaciones están sobreestimados, con frecuencia en más del doble³⁰. Las plantaciones de árboles bien planificadas y administradas pueden ser sumamente productivas y son ideales para sustentar industrias madereras en gran escala.

En los países tropicales, la superficie neta de las plantaciones (teniendo en cuenta las tasas estimadas de supervivencia) es de unos 30 millones de ha, contando las plantacio-

²⁹ J.J. Gauthier, 1991. *Plantation wood in international trade*. Documento presentado en el seminario, Problemas de las plantaciones de árboles - Ventajas e inconvenientes, Ginebra. CASIN.

³⁰ FAO, *op. cit.*, nota 5, pág. 252.

RECUADRO 12

PROGRAMA COMPENSATORIO DE PLANTACIÓN EN MALASIA

Malasia posee una larga experiencia en lo que respecta a las plantaciones de árboles. Para satisfacer las necesidades previstas de madera, a finales de los años 50 se establecieron plantaciones de teca en el norte de la península. Un decenio después, se plantaron pinos tropicales de crecimiento rápido con el fin de suministrar pasta de fibra larga a una industria de la pasta y del papel en expansión. Para plantar *Pinus caribaea*, *P. merkusii* y *Araucaria* spp. se desmontaron bosques naturales de tierras bajas.

En el decenio de 1980, una serie de circunstancias movió a las autoridades responsables a ampliar las plantaciones. En primer lugar, las previsiones revisadas pusieron de manifiesto que los bosques naturales por sí solos no permitían cubrir en su totalidad la creciente demanda de trozas de madera. Las estimaciones iniciales relativas a las tasas de crecimiento y producción del sistema de ordenación selectiva resultaron ser demasiado optimistas. En segundo lugar, tres decenios de desarrollo agrícola habían confinado gran parte de los bosques naturales de Malasia a zonas montañosas menos productivas y más difíciles de ordenar. En tercer lugar, como resultado de la explotación excesiva de muchas zonas, había una extensión

considerable de bosques secundarios necesitados de tratamiento y rehabilitación.

El Gobierno reaccionó estableciendo un Programa compensatorio de plantación de bosques. Como el nombre indica, este programa en gran escala tenía la finalidad de compensar la producción decreciente de madera de los bosques naturales de Malasia estableciendo 188 000 ha de plantaciones de árboles de crecimiento rápido y calidad utilitaria. A medida que los programas de desarrollo convirtieron los bosques naturales en tierras destinadas a la agricultura y otros fines, la madera sería utilizada por una industria elaboradora en expansión. Un objetivo importante del programa compensatorio de plantación era mantener la producción de madera en niveles que permitieran conservar la capacidad de elaboración de madera del país.

A principios del decenio de 1980, donantes internacionales promovieron el uso de especies de crecimiento rápido como *Acacia mangium*, *Gmelina arborea* y *Paraserianthes falcataria* como medio de aliviar la presión sobre los bosques naturales. El Gobierno de Malasia aceptó financiar la plantación de estas especies, aunque apenas se conocieran los resultados en el país de la especie principal que había de

plantarse, *Acacia mangium*, ni estuviera dicha especie bien introducida en los mercados nacional e internacional.

Con el tiempo, se pusieron de manifiesto los problemas que planteaba *A. mangium*. Aunque este árbol crece rápidamente, tiene una configuración insatisfactoria, es vulnerable a la pudrición del duramen y no es una fuente segura de madera de calidad utilitaria. Hasta la fecha, su madera parece más apropiada para obtener astillas, uso final mucho menos valioso. Como resultado de ello, el Gobierno ha interrumpido el Programa compensatorio de plantación de bosques.

nes industriales y comunitarias pero sin incluir los árboles plantados por los agricultores en sus propias tierras²¹. La superficie dedicada a las plantaciones está creciendo a una tasa media de unos 2,6 millones de ha al año; aproximadamente la mitad de esta superficie corresponde a plantaciones de propiedad comunitaria.

En un reciente estudio sobre las plantaciones tropicales se llegaba a la conclusión de que la planificación es en general insuficiente, sobre todo en lo que respecta a cuestiones esenciales como la elección de las especies y de los sitios. También se señalaba que los proyectos de plantación se formulan a menudo precipitadamente, prestándose escasa atención a cuestiones importantes por limitaciones de tiempo o financieras²².

En los países templados hay numerosas plantaciones que no han prosperado o lugares que se han degradado debido al establecimiento de grandes plantaciones de una sola especie, a la introducción de especies inapropiadas o el establecimiento de plan-

taciones de la misma edad. Algunas plantaciones de zonas templadas, sometidas a una ordenación inadecuada, están degradando hábitats naturales de importancia decisiva, aumentando la erosión del suelo, modificando los ciclos hidrológicos locales, intensificando los ataques de plagas y enfermedades y elevando los niveles de contaminación agroquímica²³.

En los países en desarrollo, la escasez de tierras limita la expansión ulterior de las plantaciones. Al aumentar la población agrícola, que utiliza toda la tierra no arbolada para producir alimentos, la superficie disponible para las plantaciones es cada vez más reducida. La experiencia de los dos últimos decenios demuestra que las tierras degradadas o yermas pueden ser el único recurso a disposición de los campesinos pobres sin tierras. Sin embargo, existen amplias zonas en las que los bosques naturales están gravemente degradados o en que la fertilidad del suelo ha disminuido como consecuencia del cultivo excesivo, las cuales podrían aprovecharse para establecer plantaciones.

²¹ D. Pandey 1992. *Assesment of tropical forest plantation resources*. Umeå Uppsala, Universidad de Ciencias Agrícolas de Suecia.

²² Pandey, *op. cit.*, nota 21.

²³ N. Dudley. 1992. *Forests in trouble: a review of the status of temperate forests worldwide*. Gland, Suiza, WWF.

DILEMAS DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS FORESTALES

II. Los bosques y el desarrollo nacional

Cuando, a principios de los años cincuenta, la comunidad internacional dirigió su atención a los países en desarrollo, los economistas no estaban preparados: carecían de un modelo teórico para analizar el proceso de crecimiento económico de esas sociedades, esencialmente agrarias²⁴. Muchos economistas afirmaban que los países en desarrollo debían avanzar por el mismo camino que las naciones más ricas del mundo para pasar de economías agrarias a economías industrializadas. Los modelos de desarrollo describían ese proceso de crecimiento como una serie de etapas lineales por las que tenían que pasar todos los países.

En esas estrategias iniciales de desarrollo se prestaba escasa atención a recursos naturales como los bosques y se hacía hincapié, en cambio, en la formación de capital y en el progreso técnico como factores principales para conseguir aumentar los ingresos y alcanzar el desarrollo económico. En general, se consideraba que los terrenos forestales debían dedicarse a otros usos más productivos. Se creía que los bosques, aunque también podían ser una fuente de ingresos y divisas, eran un elemento relativamente poco importante en el empeño de fomentar el desarrollo económico sostenido²⁵. Se afirmaba también que las industrias forestales,

²⁴ M.P. Todaro, 1985. *Economic development in the Third World*. Nueva York, Longman.

²⁵ G. Robinson, 1965. Forests and economic development in Latin America. *Journal of Forestry*, 63(2).

con la excepción de las de pasta y papel, no tenían la envergadura suficiente para cumplir una función importante en el proceso de industrialización.

LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS INICIALES DE DESARROLLO

También los donantes internacionales descuidaban al sector forestal en favor de otros sectores de actividad. En efecto, el Banco Mundial no elaboró un documento normativo sobre el desarrollo forestal hasta 1978, y entre 1949 y 1968 sólo financió dos proyectos forestales en países en desarrollo, una fábrica de pasta química de madera y de papel para periódicos en Chile y una fábrica de papel en Bangladesh²⁶. Durante ese mismo período, se concedieron préstamos para financiar proyectos de colonización de tierras, construcción de embalses y de carreteras y otras actividades de desarrollo para cuya ejecución era necesario desmontar los bosques. Fue en 1980 cuando el Banco Mundial concedió el primer préstamo para un proyecto de carácter forestal, cuyos objetivos eran la conservación del suelo y la ordenación de cuencas hidrográficas.

La silvicultura pasó a formar parte del mandato de la FAO en 1945 y durante los 15 años siguientes la Organización elaboró inventarios forestales, informes estadísticos y de perspectiva y análisis de mercado, pero prestó menos atención al sector forestal que a otros sectores. Durante los años cincuenta, la FAO se fijó cuatro objetivos fundamentales: aumentar el rendimiento de los bosques, reducir las pérdidas en las operaciones de extracción maderera y en las industrias de elaboración, acceder a los bosques vírgenes de los países tropicales y establecer nuevos bosques²⁷. Incluso después de que la Conferencia de la FAO de 1960 aprobara una reorganización, que suponía la creación de los departamentos de Adminis-

²⁶ Banco Mundial. 1991. *Forestry development: a review of bank experience*. Washington, DC.

²⁷ M. Leloup. 1985. *The first ten years*. *Unasylva*, 37(148).

tración, Asuntos Generales e Información y Desarrollo, las actividades forestales continuaron siendo competencia de una dirección del Departamento Técnico. Finalmente, la FAO estableció el Departamento de Montes en 1970.

Posiblemente, de entre los especialistas dedicados al desarrollo en aquella fase inicial, fueron los economistas quienes actuaron con mayor negligencia. Las publicaciones de carácter económico dedicadas al desarrollo contribuyeron muy poco a la comprensión de la función de los bosques en el desarrollo. En la economía del desarrollo se tendía a descuidar al sector forestal porque se ignoraba la importancia del capital natural como base del crecimiento económico. Por consiguiente, los economistas no adquirieron la capacidad teórica y práctica de valorar el capital natural. La economía forestal hizo lo que no había hecho la economía del desarrollo, al formular modelos de optimización que se ocupaban explícitamente de la relación entre el capital natural, el crecimiento y los ingresos. Sin embargo, en esos modelos y técnicas de optimización se examinaban las propiedades específicas de los bosques más que los problemas generales importantes para la economía del desarrollo.

Fue a mediados del siglo pasado cuando los técnicos forestales comenzaron a interesarse por las cuestiones de la optimización a largo plazo y de las contrapartidas entre las decisiones presentes y futuras. Por ejemplo, en 1849 el técnico forestal alemán Faustmann elaboró un modelo de optimización a largo plazo sobre el momento óptimo de la extracción (o edad de rotación). Para determinar el momento óptimo de extracción, los primeros modelos se basaban en criterios de eficiencia biológica y económica. En general, los modelos biológicos establecen el volumen máximo de madera de una masa forestal en función de las tasas de crecimiento del bosque, y los modelos

económicos determinan el mayor valor actual de los beneficios netos de la madera; entre los criterios que se utilizan figuran el valor de la madera y el valor del dinero y otros costos, en función del tiempo, con respecto a la plantación y la extracción. La cuestión de la optimización es, con mucho, la que ha sido objeto de un análisis más profundo en el ámbito de la economía forestal, pero siempre se ha centrado en el nivel concreto de las masas forestales específicas²⁸. No hace mucho tiempo, la economía del desarrollo comenzó a plantearse a nivel macroeconómico la cuestión del presente y el futuro de recursos no renovables como el petróleo y los minerales. Sólo recientemente se han comenzado a aplicar a escala nacional las enseñanzas extraídas del debate sobre la optimización de los recursos forestales renovables.

²⁸ Sharma, *op. cit.*, nota 7, pág. 255.

IMPORTANCIA DE LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES

Si bien es cierto que en un primer momento la estrategia de desarrollo no tenía en cuenta al sector forestal, pueden mencionarse dos notables excepciones. La primera de ellas la constituye Hirshman²⁹, quien en 1958 resaltó la importancia de las características intrínsecas del sector forestal y su interacción con otros sectores. Hirshman subrayaba la importancia de la madera industrial y de la fabricación de papel para el crecimiento económico. La segunda excepción destacable la constituye Westoby³⁰, quien al frente de un equipo de la FAO rechazó el enfoque tradicional del sector forestal en el capítulo especial de *El Estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1962*. En el estudio de la FAO se afirmaba que los responsables de establecer el orden de prioridades en el desarrollo no eran conscientes de la contribución potencial de los bosques al desarrollo de base industrial. El informe se basaba en los conceptos de Hirshman sobre los núcleos de desarrollo, las regiones atrasadas y las interacciones entre los diversos factores para poner en evidencia que los bosques (como capital natural) podían desempeñar una función vital en el fomento del desarrollo económico. Entre las numerosas consideraciones que se hacían en el estudio destacan las siguientes:

- Las industrias forestales se basan en un recurso renovable que todos los países en desarrollo poseen o podrían conseguir.

²⁹ A.O. Hirshman. 1958. *The strategy of economic development*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.

³⁰ J. Westoby. 1962. Papel de las industrias forestales en la superación del desarrollo económico insuficiente. En *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1962*. Roma, FAO.

- Estas industrias tienen una considerable flexibilidad tanto por lo que respecta a la envergadura de sus operaciones como a la tecnología y, asimismo, poseen importantes conexiones con otros sectores, lo que se traduce en un importante efecto multiplicador en el conjunto de la economía.
- Debido a su emplazamiento en zonas remotas, las industrias forestales pueden crear polos de desarrollo y proporcionar una amplia gama de productos, incluidos aquellos que pueden satisfacer necesidades básicas, para las poblaciones pobres.
- Los productos forestales pueden sustituir importaciones muy costosas y su exportación permite obtener importantes ingresos en divisas. La mayor parte de los países en desarrollo son importadores netos de productos forestales (exportan trozas e importan productos de mayor valor). A medida que aumentan la población y los ingresos se incrementa también la demanda interna.
- De los bosques proceden un gran número de materias primas para las industrias nacionales y para la exportación.
- Las industrias forestales han adquirido una gran importancia en los países desarrollados, suministrando una materia prima renovable para toda una gama de industrias.
- Las necesidades de capital son relativamente modestas y las exigencias de mano de obra son elevadas en comparación con muchas otras industrias. Además, las posibilidades de inversión son muy amplias y ello permite que los pequeños inversores puedan iniciar una actividad empresarial.
- Existe una gran flexibilidad por lo que respecta al período de extracción, lo que permite adaptarse a las fluctuaciones de la demanda a corto plazo, sin riesgo de que se produzcan pérdidas y de que se

planteen problemas por exceso de almacenamiento.

- La leña puede contribuir al crecimiento en el sudeste de Asia, donde el estiércol se quema en lugar de extenderlo sobre el suelo. El establecimiento de plantaciones en las zonas rurales para obtener leña puede contribuir decisivamente a aumentar la productividad agrícola.

El estudio de Westoby contribuyó a dirigir la atención internacional hacia el sector forestal. Durante el decenio siguiente, aumentó de manera sustancial el número y la financiación de proyectos forestales, que empezaron a ser preparados, documentados y razonados con mucho más esmero.

Dos factores adicionales impulsaron a los donantes a aumentar la financiación. En primer lugar, los estudios de mercado preveían que en los países industrializados se registraría una notable expansión de la demanda de madera y de productos madereros procedentes del mundo en desarrollo. En segundo lugar, los proyectos forestales se aplicaban con resultados más satisfactorios que otros tipos de proyectos de desarrollo²¹.

Sin embargo, más de diez años después, Westoby renegó de sus puntos de vista iniciales a la vista de cómo había evolucionado el sector forestal²². En un documento que presentó en 1975 a la Asociación Forestal del Commonwealth, afirmaba que la explotación de grandes extensiones de bosques vírgenes tropicales había sido, en la mayor parte de los casos, destructiva, inútil e incluso devastadora. Westoby argumentaba que casi ninguna de las actuaciones habían tenido efectos profundos o duraderos en la vida social y económica de los países en que se habían producido y que eran demasiados los proyectos forestales que no ayuda-

ban a satisfacer las necesidades vitales de la población local.

Otros estudios establecían idénticas conclusiones, señalando que los proyectos forestales apenas contribuían al proceso de industrialización, creaban pocos puestos de trabajo y apenas influían en el proceso global de crecimiento. En 1980, el Director de Industrias Forestales de la FAO afirmaba que: «En conjunto, los bosques se están explotando como una mina, de la que se extraen los árboles más preciados sin que preocupe lo que pueda ocurrir posteriormente. Para los bosques y para la población que depende de ellos, el único efecto duradero evidente es la retrogresión»²³.

A finales de los años setenta, las modificaciones registradas en el concepto global del desarrollo económico reservaban un nuevo papel a la silvicultura. La experiencia reveló que las estrategias de asistencia al desarrollo basadas únicamente en el fomento de la industrialización no daban resultados satisfactorios. La pobreza aumentaba sin cesar en muchos países, a pesar de que sus economías estaban experimentando una notable expansión. Para afrontar ese dilema, los expertos en desarrollo centraron su atención en la mitigación de la pobreza, la generación de empleo y la consecución de una mayor equidad. Por otra parte, los responsables de las políticas comenzaron a tomar conciencia de que la degradación de los recursos naturales es un obstáculo de primer orden para el desarrollo económico y para la mitigación de la pobreza. Así, la sostenibilidad pasó a ser gradualmente el principio fundamental del desarrollo. Al mismo tiempo, floreció la economía de los recursos naturales y del medio ambiente, fortaleciendo las técnicas analíticas e impul-

²¹ J. Westoby. 1987. *The purpose of forests*. Nueva York, Basil Blackwell.

²² *Ibid.*

²³ A.J. Leslie. 1980. Logging concessions: how to stop losing money. *Unasylva*, 32(129).

sando los modelos macroeconómicos de desarrollo.

En la actualidad, se reconoce que los bosques son una parte integral de las economías nacionales. Los bosques contribuyen al desarrollo de muy distintas maneras, por ejemplo en forma de capital natural, insumos de producción y bienes ambientales. Pero los bosques son también factores limitadores del desarrollo. En algunos países, son considerados como obstáculos que deben ser eliminados para que sea posible realizar actividades productivas. Por ejemplo, en otras épocas, la legislación sobre la tenencia de la tierra obligaba en muchos países a los colonos a eliminar todos los árboles de una parcela antes de poder obtener el derecho de propiedad. En otros casos, los bosques son considerados como un recurso natural escaso que ha de ser protegido de todo tipo de explotación. Varios factores ayudan a explicar en qué forma los bosques favorecen y limitan la adopción de políticas para poner en práctica las estrategias nacionales de desarrollo.

En primer lugar, las carreteras y el comercio han llegado hasta una gran parte de las tierras forestales del mundo y las poblaciones agrarias se han asentado en las mismas, siendo escasos los bosques todavía sin utilizar o desconectados de los intereses nacionales. Las tierras forestales han experimentado un proceso de «agrificación», que supone la utilización de los bosques y los árboles en los sistemas de cultivo y la formación de mosaicos agrícolas en los sistemas forestales. Cada vez más, los bosques se someten a ordenación por la variada gama de recursos que ofrecen y por su capacidad de sustentar el bienestar del medio rural y de fomentar el desarrollo industrial. Los bosques suministran una variada gama de productos y servicios para cualquier tipo de asentamiento humano y de actividad económica. No son tramos contiguos de madera situados más allá de la frontera, sino una parte

activa de la vida en todas partes.

En segundo lugar, las estrategias de desarrollo económico están comenzando a integrar el valor capitalizado de los bosques en políticas y programas nacionales que modifican la densidad, calidad y distribución de las masas forestales. Son cada vez más quienes consideran los bosques como capital productivo y como elementos del sistema público de infraestructuras. Su capacidad industrial y su condición de infraestructura material con valor ecológico están convirtiendo a los bosques en uno de los parámetros de la ecuación fundamental del crecimiento macroeconómico, lo que comporta en muchos casos la redefinición de su esencia y de su utilidad. Los progresos alcanzados en materia de contabilidad nacional permiten incorporar explícitamente el valor capitalizado de los recursos forestales como existencias productivas y evaluar las consecuencias de su alteración para la capacidad productiva nacional. Los sistemas convencionales de contabilidad nacional contabilizan por exceso los ingresos sostenibles por dos causas distintas. No tienen en cuenta la depreciación de los bosques y de otro capital natural, y no se descuentan de la renta nacional lo que cuesta paliar o contrarrestar los efectos derivados del agotamiento de los recursos (por ejemplo, las medidas que se adoptan para evitar la sedimentación en una cuenca hidrográfica deforestada)²⁴. De esta manera se transmite el mensaje erróneo de que los ingresos que se obtienen a expensas del agotamiento de los recursos forestales, continuarán fluyendo indefinidamente. En algunos países se están introduciendo nuevos sistemas de contabilidad que registran

²⁴ S. El Serafy y E. Lutz. 1989. Environmental and resource accounting: an overview. En Y.J. Ahmad, S. El Serafy y E. Lutz, eds. *Environmental accounting for sustainable development*. Washington, DC, Banco Mundial.

la depreciación de los recursos forestales cuando ésta supera su capacidad reproductiva (tanto en términos cuantitativos como cualitativos)²³. Por ejemplo, el sistema francés muestra la correlación entre las funciones económicas, ecológicas y sociales de los recursos naturales. En este sistema, que se conoce como «contabilidad del patrimonio natural» existe una contabilidad separada para los bosques, la vida silvestre, el agua y el suelo.

En su condición de infraestructura, los sistemas forestales proporcionan una serie de servicios. Si no existieran los bosques disminuiría el bienestar humano o habría que realizar una inversión de capital para obtener esos mismos servicios. Por ejemplo, al almacenar agua, regular los caudales, proteger los canales y limpiar las impurezas, los bosques constituyen una estructura de servicios hidrológicos que cumplen una función análoga a los sistemas de transporte y comunicación. La metodología económica más reciente hace posible tener en cuenta estos servicios de carácter infraestructural no sólo a escala de los proyectos sino a nivel nacional.

En tercer lugar, los bosques representan activos positivos que se utilizan cada vez más para conseguir objetivos de desarrollo nacional como la equidad, la estabilidad, la inversión y el crecimiento. Los programas de desarrollo forestal comunitario son uno de los componentes esenciales de las reformas agrarias, encaminadas a establecer una relación más productiva entre las comunidades rurales y las tierras de propiedad pública. Los programas de desarrollo forestal comunitario se aplican en muchos lugares para incentivar la inversión e impulsar la

participación de los ciudadanos con miras a incrementar los recursos de bosques y árboles y su utilización.

En cuarto lugar, los bosques han adquirido importancia en el contexto de las relaciones económicas y políticas entre las naciones, por ejemplo, por el papel que les corresponde en el comercio económico y ecológico. (El Recuadro T3 ofrece un ejemplo de comercio ecológico.) Las condiciones de los bosques influyen cada vez más en la situación nacional por lo que respecta a la capacidad de elaboración, la obtención de productos de la madera y el comercio internacional. La estructura del comercio es cada vez más compleja a medida que las naciones dan más importancia a los sectores secundario y terciario de la economía, aumentan su capacidad adquisitiva y diversifican sus necesidades de consumo. Además, la modificación de la extensión y calidad de los bosques ha suscitado inquietud a escala mundial. Las condiciones cambiantes de los bosques influyen en la biodiversidad y en las relaciones entre países industrializados y no industrializados que ocupan y utilizan el mismo medio ambiente como fuente y depósito de carbono y, al mismo tiempo, son expresión de la interdependencia existente entre las naciones. Todo ello induce a los gobiernos a considerar a los bosques como un elemento importante en las relaciones internacionales. Algunos países han comenzado ya a firmar acuerdos internacionales para poner las cuestiones del comercio económico y ecológico al servicio de intereses más amplios, de alcance mundial.

Por todas estas razones, las políticas forestales nacionales han desbordado el marco puramente sectorial para integrarse en el contexto más amplio de los intereses políticos generales con la participación de grupos sumamente diversos. Los bosques son objeto de debate, en todo el mundo, en el seno de los grupos organizados de indus-

²³ C.A. Meyer, 1993. Environmental and natural resource accounting; where to begin? *Issues in development* (Noviembre). Washington, DC, Center for International Development and Environment.

RECUADRO 13
**COMERCIO ECOLOGICO: CANJE DE DEUDAS POR ACTIVIDADES
 DE PROTECCION DE LA NATURALEZA**

Muchos países en desarrollo están abrumados por las deudas en divisas con bancos comerciales, gobiernos de los países industrializados y organismos internacionales de crédito. En el caso de los países más pobres, la posibilidad de saldar esas deudas en los próximos decenios, o de llegar a hacerlo alguna vez, es muy remota. El canje de deudas por actividades de protección de la naturaleza representa un intento de beneficiar al medio ambiente, dado que los bancos están dispuestos a descontar (o vender por menos de su valor nominal) algunas de sus deudas a largo plazo, aceptando un pago reducido inmediato en lugar de esperar el pago total, que podría no producirse nunca. El canje está organizado por un tercero, ya sea una ONG ecologista o el gobierno de un país industrializado, que compra al prestamista la deuda a una tasa reducida y acepta cancelarla, siempre que el país deudor haga una inversión determinada en un proyecto ambiental como la protección de una zona de bosque tropical de especial importancia ecológica. De esta forma, el país en desarrollo queda libre de la deuda sin tener que hacer un desembolso en divisas pero asume la responsabilidad de emprender ciertas actividades ecológicas.

A finales de 1992 se había formalizado un total de 24 canjes de deudas por actividades de protección de la naturaleza con un valor nominal de 122 millones de dólares, generando fondos de conservación de más de 75 millones de dólares con un costo de algo más de 23 millones de dólares. Los efectos totales son reducidos en relación con la deuda total del mundo en desarrollo y la tasa actual de deforestación. Además, es difícil garantizar que los programas de conservación sean realistas y se puedan aplicar y mantener de manera sostenible. Por ejemplo, en Bolivia, se plantearon problemas con respecto a una iniciativa cuando la población india y los madereros a quienes se les habían otorgado concesiones reclamaron la misma tierra que se iba a ordenar.

El sistema de canje de deudas por actividades de protección de la naturaleza ha sido objeto de críticas por considerarse como una forma de «ecocolonialismo», mediante la cual los países industrializados establecerían las prioridades de los países en desarrollo. El sistema puede resultar adecuado en países en los que la marcha de la economía no es satisfactoria, pero no en aquellos que están demostrando una disciplina económica. En efecto, los beneficios eco-

nómicos y ecológicos derivados de los canjes de deudas por actividades de protección de la naturaleza pueden hacer que se pasen por alto las necesidades de la población local. Sin embargo, se acepta en general que si se seleccionan y programan adecuadamente, los canjes de deudas por actividades de protección de la naturaleza son una medida válida, aunque complicada, que puede contribuir a la conservación de los bosques.

Fuente: FAO. 1994. El desafío de la ordenación forestal sostenible. Perspectivas de la silvicultura mundial. Roma.

triales, estadistas, internacionalistas, consumidores, ecologistas, agricultores, comunidades forestales indígenas, habitantes de las ciudades, científicos, educadores y humanistas.

Las perspectivas y exigencias de estos grupos políticos diversos han cobrado cada vez mayor fuerza, sometiendo a una gran presión a las instituciones de política forestal que surgieron cuando los bosques eran una propiedad estatal en la que sólo se valoraba la madera y de cuyo control se encargaba un reducido núcleo de profesionales. La suma de estas diversas presiones y de la comprensión más cabal de la importancia y complejidad de los servicios y valores no madereros de los bosques influye fuertemente en la política forestal vigente.

Los bosques como fuente de desarrollo nacional

Los ecosistemas forestales suministran numerosos servicios científicos, comerciales y de protección, ya sea en forma de espacio vital y alimentos o de regulación del clima y recursos genéticos (véase el Recuadro 14). Sin embargo, en el plano nacional los países se interesan por el sistema forestal en su conjunto (en el sentido amplio, el bosque es cualquier zona en la que existen árboles) y por su contribución al desarrollo nacional como fuente de bienes y servicios, como una forma de seguro contra riesgos excesivos y como activos económicos y sociales.

Fuentes de ingresos, divisas y garantía financiera. Los bosques proporcionan materiales para la exportación y para sustituir las importaciones, ya sea madera, fibra, productos elaborados, energía y una variedad cada vez mayor de productos medicinales, ornamentales y para usos especiales. Tradicionalmente, la madera ha sido considerada como una fuente primaria de capital para las naciones que poseen recursos forestales, mediante el intercambio de madera por di-

visas, la utilización de los bosques como garantía para los préstamos y para el alivio de la carga de la deuda y a través de la oferta de concesiones a cambio de infraestructuras materiales. Canadá, India, Italia, Indonesia, Malasia, Noruega, Suecia, la Federación de Rusia, Tailandia y los Estados Unidos, así como muchos otros países, han recurrido a la transformación del capital forestal para aumentar su capacidad industrial y agrícola; Laos, Myanmar y Viet Nam parecen decididos a aplicar la misma estrategia en la actualidad.

Más allá de esta fase inicial de transformación forestal, algunos países intentan generar empleo e incrementar los ingresos mediante la creación de capacidad industrial para transformar la madera en productos acabados. Alemania, los Estados Unidos, Indonesia, Italia, Malasia, Singapur y Tailandia han avanzado por este camino utilizando tanto madera nacional como extranjera. Tailandia obtiene importantes ingresos en divisas gracias al comercio de muebles, orquídeas, alimentos especiales, productos medicinales y fauna silvestre. Esta nueva fase exige un sistema comercial y de tenencia de la tierra mucho más complejo que el que existía cuando la madera era la principal contribución del bosque. Las industrias forestales japonesas realizan cuantiosas importaciones de trozas de frondosas procedentes de las zonas tropical y templada. En efecto, este país absorbe el 30 por ciento de las importaciones mundiales de madera en rollo industrial y casi el 45 por ciento de las importaciones de frondosas tropicales. Aunque los bosques del Japón³⁶ pueden proveer la madera necesaria para la producción industrial, las consideraciones ambientales y los elevados costos de la extracción son la

³⁶ F. Nectoux e Y. Kurada. 1989. *Timber from the south seas: an analysis of Japan's timber trade and environmental impact*. Gland, Suiza, WWF.

RECUADRO 14
LA FUNCION
DE LOS BOSQUES
EN CINCO ASPECTOS
DISTINTOS
DEL BIENESTAR
HUMANO

Servicios de protección

- Regulación del clima
- Regulación de la composición atmosférica
- Estabilización de laderas, riberas de los cursos de agua, zonas de captación de agua y dunas de arena
- Cortinas protectoras, retención de la humedad del suelo
- Regulación de los cursos de agua, reducción de las inundaciones
- Bonificación de tierras
- Protección contra la difusión de plagas y enfermedades
- Almacenamiento, distribución y ciclo de los nutrientes
- Hábitat de fauna silvestre
- Conservación de biodiversidad

Consumo de plantas, animales y derivados

- Madera: troncos, madera para pasta, postes
- Leña: leña y carbón vegetal
- Productos alimenticios: pescado, caza, frutas, nueces, bayas, semillas, hongos, especias, huevos, larvas, miel, jarabes, tés, otras bebidas
- Hierbas, flores, plantas medicinales
- Gomas, resinas, lacas, aceites, tanino, ceras, productos destilados
- Forraje para el ganado
- Paja, cuerda y cordel, material para tejer, seda
- Materiales de construcción distintos de la madera (bambú, rotén)
- Pielés, plumas, dentaduras, huesos, cuernos
- Plantas y animales para el hogar

Aspectos psicofisiológicos

- Esparcimiento, turismo, deportes
- Paz, armonía con la naturaleza
- Inspiración para el arte, la literatura, la música, la mitología, la religión y la filosofía
- Emplazamientos y valores históricos

Fuente de tierras y de espacio vital

- Nuevas tierras para el cultivo y el pastoreo
- Hábitat de población indígena (aborigen)

Servicios educativos y científicos

- Investigación sobre ecosistemas y organismos
- Zonas de control de cambios ecológicos
- Ejemplares para museos, zoos y jardines botánicos
- Existencias de alimentos silvestres, productos químicos y agentes de lucha biológica
- Educación medioambiental

Fuente: J.G. Laarman y R.A. Sedjo. 1992. *Global forests: issues for six billion people*. Nueva York, McGraw-Hill.

causa de que se dé preferencia a las importaciones.

Existen también usuarios de los bosques para fines recreativos. Dado que el turismo y el esparcimiento pueden exigir inversiones en infraestructuras distintas de las necesarias para la industria de transformación, esta actividad económica suele iniciarse cuando el desarrollo industrial y comercial se halla ya en una fase avanzada. Por consiguiente, los países deben establecer un equilibrio estratégico entre diversos aspectos, como la dedicación del capital forestal a actividades industriales y comerciales, la obtención de productos no madereros, la utilización de los bosques como fuente de energía y la posibilidad de aumentar los ingresos mediante el turismo, que se siente atraído por la pureza de los bosques.

Los bosques como fuente de ingresos rurales. Las poblaciones rurales dependen de los productos y de los servicios ambientales que suministran los bosques. Los bosques contribuyen a la seguridad alimentaria, hasta el punto de que en algunas zonas son la principal fuente de proteínas, energía, aceites, medicinas e incluso alimentos básicos. Adquieren una importancia especial durante las crisis estacionales o periódicas de hambre o de escasez de alimentos obtenidos de los cultivos. Como fuentes de ingresos, los bosques revisten importancia desde el punto de vista distributivo, pues ofrecen oportunidades que no pueden generarse a escala nacional o mediante unos sistemas de mercado incipientes. Los sistemas de contabilidad nacional no registran esos ingresos en especie procedentes de los bosques, aunque son de importancia crucial para el bienestar de centenares de millones de personas (particularmente de aquellos grupos para los cuales los bosques son la única fuente de ingresos en efectivo). Asimismo, las poblaciones rurales utilizan, protegen y crean bosques como fuente de insu-

mos agrícolas y dependen de los productos arbóreos para mantener la fertilidad y la estructura del suelo, alimentar al ganado y mantener el régimen de humedad y los caudales de agua necesarios. Tales insumos de producción no monetizados no se reflejan en las contabilidades nacionales, a pesar de que si no existieran se reduciría la producción, sería necesario compensarlos incrementando los insumos monetizados de capital y mano de obra o se talarían nuevos bosques para dedicar nuevas tierras a la agricultura.

En las fases iniciales de participación en el mercado, las poblaciones rurales utilizan los productos comerciales de los bosques para obtener ingresos en efectivo. Por ejemplo, en la India está muy extendido el comercio de productos forestales secundarios, que las comunidades forestales recolectan, elaboran y venden. Entre esos productos figuran la seda, envases para cigarrillos, alimentos y piensos, carbón vegetal, aceites, laca y resinas, especias y medicinas. En el Recuadro 15 se destaca la importancia de los productos forestales secundarios en la zona forestal húmeda del África occidental.

Distribución de la riqueza nacional. Los bosques han pasado a ser parte integrante de una estrategia más amplia encaminada a distribuir la riqueza nacional con miras a conseguir un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad y la estabilidad y para conservar los recursos ecológicos para las generaciones futuras.

Los sistemas de tenencia se han modificado a lo largo de los últimos decenios, en respuesta a la variedad de funciones de los bosques, al incremento de las poblaciones y las expectativas políticas y al fortalecimiento de las capacidades técnicas, financieras y organizativas. Al régimen de control de jure por parte del Estado, o de facto por las comunidades locales, se han añadido una gran variedad de estructuras semipúblicas de control de la tierra y del mercado, sistemas de

RECUADRO 15
PRODUCTOS
FORESTALES
SECUNDARIOS
EN EL AFRICA
OCCIDENTAL

Tradicionalmente, se ha atribuido valor a los bosques como fuente de madera, pasta y combustible. Todos los demás productos, con independencia de su importancia para la población local, han sido clasificados por los técnicos como productos forestales secundarios. Sin embargo, este término se refiere frecuentemente tan sólo a los productos -como gomas, resinas y taninos- para los que existen mercado industrial. En cambio, para la población rural del África occidental los bosques son valiosos por una gama mucho más amplia de productos.

Como muchos otros bosques de todo el mundo, la zona forestal húmeda del África occidental presenta una gran diversidad y comprende muchos sistemas políticos y económicos diferentes, y culturas, historias y prácticas agrícolas distintas. Los bosques suministran alimentos, medicinas, equipo para el hogar, material de construcción y materia prima para la industria de transformación. Asimismo, contribuyen a la agricultura proporcionando material para la fabricación de aperos agrícolas, equipo para la recolección y el transporte y para el almacenamiento y secado de la cosecha, así como combustible para la elaboración de los productos agrícolas. Los bosques y los árboles revisten también importancia desde el punto de vista social y cultural, pues sirven como templos, símbolos, lugares de reunión y emplazamientos

para la celebración de diversos rituales como las ceremonias de iniciación.

La multitud de usos secundarios que puede darse a una sola especie forestal queda perfectamente ilustrada en el ejemplo de *Ceiba pentandra* de Ho, en Ghana. Esta fruta fibrosa se utiliza para obtener medicinas, fabricar almohadas y obtener un producto comercial y tapar agujeros en las canoas; el aceite de sus semillas está indicado para el reumatismo, se vende comercialmente para fabricar jabón y se utiliza para encender el fuego; sus hojas se consumen en forma de sopa y se utilizan como forraje para las cabras; su ceniza constituye una buena capa vegetal para proteger el suelo; su corteza y su tallo se utilizan como producto medicinal para enjuagarse la boca; y sus raíces se aplican al tratamiento de la lepra. Es también un buen alimento para las abejas, que fabrican miel. Además, en la base del árbol crece un hongo muy apreciado. Finalmente, es un árbol sagrado y existe la creencia de que sus hojas y su corteza alejan a los espíritus.

Fuente: FAO, 1990. *The major significance of «minor» forest products*. Roma.

gestión en régimen de cooperación entre el Estado y las comunidades locales, estructuras de gestión locales y tenencias privadas para la realización de actividades forestales a escala de empresas, explotaciones y hogares. Por consiguiente, el régimen de tenencia de los bosques estará en función de la orientación que se dé a las políticas fiscal, educativa, industrial, agraria y de estabilización y dependerá, también, de cuáles de esas políticas obtengan primacía sobre el resto.

Reservas de tierra. Los bosques proporcionan hábitat y sustento a grupos de población carentes de tierra que si no encontrarán acomodo en esas tierras forestales deberían ser absorbidos o subvencionados con un costo mucho más elevado. Asimismo, los bosques permiten realizar cultivos comerciales cuya obtención sería más costosa en otra parte. Aunque algunas de esas actividades pueden agotar el capital ambiental, muchos países las permiten porque los bosques constituyen una alternativa flexible a otras soluciones más costosas.

Sistemas ecológicos que proporcionan biodiversidad. Los bosques de todo el mundo son laboratorios para la selección natural de recursos genéticos de plantas y animales y bancos dinámicos de almacenamiento de dichos genes. Se estima que los bosques tropicales contienen el 50 por ciento de todas las especies vivientes del planeta, incluida una gran proporción de las plantas y animales superiores. Por ejemplo, mientras que en la región de Europa al norte de los Alpes existen 50 especies arbóreas autóctonas, en Malasia, una zona forestal de algo más de 50 ha contenía 830 especies de árboles y en el Perú se han registrado casi 300 especies de árboles en una parcela de una sola hectárea de extensión.

Infraestructuras. Los bosques proporcionan

una infraestructura cuya inexistencia disminuiría las posibilidades de desarrollo. Estabilizan los cursos de agua y los microclimas, protegen la tierra y estructuras de tierra como caminos y canales y, por otra parte, constituyen un sistema de drenaje, dan sombra y purifican. En los núcleos urbanos, los árboles moderan las temperaturas elevadas, conservan la energía y absorben contaminantes, cumpliendo así la función que desempeñarían otras infraestructuras más convencionales. Si se plantan árboles en lugares estratégicos, se pueden reducir las necesidades de aire acondicionado en las viviendas entre un 10 y un 15 por ciento (gracias a que proporciona sombra) y, asimismo, las necesidades de calefacción (ya que los árboles protegen contra el viento).

Los bosques son sistemas ecológicos que protegen del deterioro del bienestar nacional. Las consecuencias económicas y sociales de la alteración de los ecosistemas son difíciles de prever. Por ejemplo, la modificación de la dinámica de las cuencas hidrográficas, regiones ecológicas o sistemas de vida silvestre puede favorecer o perjudicar el bienestar humano. Cuando no se poseen conocimientos suficientes, cuanto más profundos son los cambios más difícil es predecir sus consecuencias. Las avalanchas de troncos en las aldeas tailandesas y de piedras en las aldeas del Nepal, así como la irrupción de elefantes privados de su hábitat en las aldeas de la India son ejemplos de catástrofes recientes que los bosques pueden evitar. Aunque el concepto del bosque como infraestructura no está aún muy extendido, la ausencia de bosques exige construir infraestructuras a expensas de otros usos posibles de un capital escaso.

Fuentes de energía. De los bosques se obtiene energía, que de no existir aquellos no podría conseguirse o sería más costoso obtener. La madera sigue siendo un combustible importante tanto en la mayor parte de

RECUADRO 16

CONDICIONES CAMBIANTES DE LOS BOSQUES:
LA INDIA, TAILANDIA Y LOS ESTADOS UNIDOS

En las regiones forestales existen incentivos tanto para la tala como para la conservación de los bosques. El resultado final, a nivel nacional, depende de cómo cambian a lo largo del tiempo la combinación de factores económicos, sociales, ecológicos y políticos. Cabe señalar como elementos importantes la calidad del lugar, la estructura de la propiedad, las oportunidades de empleo no agrícola y la solidez de las comunidades.

En la India se ha registrado un proceso simultáneo de agotamiento de los bosques de propiedad pública y de crecimiento rápido de los bosques en las explotaciones agrícolas fuera de los núcleos urbanos. El agotamiento de los bosques naturales ha sido consecuencia del crecimiento demográfico, que no ha ido acompañado de nuevas oportunidades de empleo no agrícola y que, por tanto, ha hecho necesario encontrar nuevas tierras. El mayor agotamiento se ha registrado en las inmediaciones de los bosques públicos protegidos, lo que refleja una reacción contra los límites protectores.

El desarrollo forestal y la inversión en cultivos arbóreos que están registrándose fuera de las ciudades responden a incentivos de mercado, tales como el incremento de los precios de los productos madereros

en relación con los productos agrícolas, los precios de los insumos y los diferentes niveles salariales. El incremento de espacios arbolados es un fenómeno que se da también en las zonas de regadío, donde los cultivos arbóreos se compaginan con otras actividades de producción mediante la utilización de los mismos insumos y sistemas de gestión familiar y de las mismas redes de comercialización. Aunque las tasas oficiales de deforestación de la India siguen siendo muy elevadas, dichas tasas se refieren a las definiciones jurisdiccionales de los bosques de las zonas deshabitadas y no toman en cuenta el considerable crecimiento de la cubierta forestal en las tierras agrícolas privadas. Esta alteración que se ha registrado en la cubierta forestal global, con una disminución de los bosques de las zonas deshabitadas y un incremento de los de las zonas colonizadas se ha acompañado de una serie de cambios significativos en la composición de especies y en la organización social de los bosques.

En Tailandia existe una relación directa entre la deforestación y la expansión de la agricultura. Durante los tres últimos decenios, dicha expansión ha sido impulsada por el desarrollo de mercados urbanos y redes de carreteras, nuevas

tecnologías de producción y mayores oportunidades de exportación de productos agrícolas. Las políticas de liberalización del comercio de productos básicos, el dinamismo en la ampliación de la red de carreteras del país y la fuerte demanda urbana de tierras agrícolas han determinado la distribución de los bosques. En un primer momento, la población sin tierra que no encontraba empleo fuera de la agricultura convirtió una parte de las tierras forestales en tierras de cultivo, para aumentar la producción agrícola. Con el paso del tiempo, primero cerca de las ciudades y luego más lejos de ellas, aumentaron extraordinariamente las oportunidades de empleo no agrícola, con el consiguiente incremento de los salarios, que conllevó una reducción de la mano de obra en el sector agrario y una mayor utilización de capital en la agricultura. Al mismo tiempo, las tierras agrícolas se dedicaron a la construcción de viviendas y de industrias, y eso desencadenó nuevas talas de bosques en las zonas más remotas.

En 1989, el Gobierno de Tailandia prohibió la explotación de los bosques públicos. Esta medida incentivó el desarrollo forestal en las tierras de propiedad privada y la infrautilización de la capacidad indus-

trial estimuló la explotación forestal en los países vecinos. Como consecuencia de todo ello, aumentó la cubierta forestal en las tierras de propiedad privada y en los centros de mercado en detrimento de las tierras de propiedad pública, se intensificó el debate respecto a la forma de control -privada o pública- de los bosques nacionales y, por otra parte, se intensificaron las actividades de extracción de madera en los países vecinos.

En el estado de California, en los Estados Unidos, se han registrado los mismos cambios que en la India y en Tailandia, aunque en grado extremo. La población del estado se ha multiplicado por cuatro en el lapso de cuatro décadas y su estructura económica se ha modificado con la sustitución gradual de las actividades del sector primario por las del sector secundario y, en la actualidad, del sector terciario. Las ciudades, donde se han realizado grandes obras de conducción de agua, se han expandido hacia el extrarradio creándose barrios residenciales desparrramados, lo que ha conllevado el desarrollo de bosques urbanos, calles enmarcadas por árboles y jardines residenciales y reservas en lo que antes eran tierras agrícolas y forestales. El bosque industrial de California, base económica de muchas localidades rurales, ha sufrido un proceso de agotamiento y fragmentación. La importación de madera resulta menos costosa que su explotación, las tierras

forestales dan mayor rendimiento económico cuando se venden para la construcción de viviendas y las inversiones para la explotación maderera son menos atractivas que las que pueden realizarse en otros sectores. Los bosques nacionales, de los que interesa ya menos la madera que otra serie de servicios, han visto descender su importancia en cuanto a capacidad productiva y utilización de mano de obra.

Aunque está aumentando la superficie total de los bosques de propiedad pública, están perdiendo importancia las regiones y comunidades forestales tradicionales en favor de los terrenos forestales enclavados en zonas urbanas, agrícolas y no forestales. A pesar de la indudable importancia de esos cambios, la política forestal continúa centrada en la producción de madera en explotaciones forestales convencionales de propiedad privada y federal. Los ejemplos que acaban de mencionarse ilustran en qué forma el desarrollo nacional y las decisiones políticas afectan a la calidad y emplazamiento de los bosques y cómo las condiciones cambiantes de los mismos determinan las posibles opciones. En una serie de países africanos se observa un grado similar de interacción entre el desarrollo, la energía y la dinámica forestal. En muchos países, la madera continúa siendo la principal fuente de energía en los hogares porque los precios de otras energías alternativas son

relativamente elevados. En algunos casos, son las medidas de política económica, como las restricciones a la importación, los controles sobre el mercado y los impuestos, las que hacen que los precios de la energía sean elevados, y otras veces, los países no poseen otros suministros de energía o carecen del capital necesario para desarrollarlos. Tanto la escasez de fuentes alternativas de energía como la falta de medios para aliviar esa escasez repercuten en la distribución y calidad de los bosques.

los países tropicales (donde es, de hecho, el principal combustible) como en muchos otros lugares. La madera puede sustituir a los combustibles fósiles y a la biomasa agrícola, aliviando los problemas de costos derivados de la demanda de dichos recursos. La escasez de leña para cocinar los alimentos y la sustitución del estiércol, que reduce la fertilidad y la productividad de los campos, pueden entrañar problemas nutricionales. La sustitución de los combustibles fósiles, ya sea para usos energéticos o como fertilizante, pueden suponer un alto costo en divisas o en forma de pérdida de oportunidades futuras para uso interno. En las políticas energéticas de países del sudeste de Asia y de África ocupa un lugar importante el establecimiento de plantaciones para la obtención de leña.

Fuentes de servicios de carácter general que pueden ser comercializados. Los bosques proporcionan muchos beneficios de carácter general: almacenan carbono, mantienen formas de vida diversas, únicas y raras, contienen potencial biótico y albergan fenómenos naturales que todavía no se comprenden. Estas características de carácter global están siendo cada vez más valoradas y se han constituido organismos que las protegen y que están elaborando procedimientos para atribuirles un valor comercial.

El Fondo para la Protección del Medio Ambiente (GEF) se creó para financiar la prestación de dicho servicio a escala nacional. El canje de deudas por actividades de protección de la naturaleza, la adquisición para largos períodos de derechos de almacenamiento de carbono en los bosques para las emisiones atmosféricas de las industrias, la imposición de condiciones ambientales en los acuerdos comerciales y los contratos internacionales en materia de derechos de prospección biológica ilustran el desarrollo gradual del comercio internacional de servicios ambientales de carácter general.

Valor patrimonial. Los bosques favorecen la cohesión social, que a su vez puede reforzar los resultados satisfactorios de las empresas productivas o, con la ayuda de subvenciones oficiales, puede contribuir a conseguir que las empresas poco rentables sean productivas. En todo el mundo, los bosques son el centro de la vida comunitaria y forman parte de un régimen social y cultural de gestión de los sistemas económicos y ecológicos. Por ejemplo, en algunos países existen bosques sagrados en las montañas, situados por encima de los sistemas de riego. Con carácter más general, los bosques son templos naturales, lugares ancestrales y centros para el retiro espiritual que dan mayor fortaleza a la comunidad, lo cual, como se desprende de la experiencia del cooperativismo, es difícil de conseguir. Los parques naturales cumplen una función análoga en las sociedades urbanas.

En los últimos años se ha reconocido en mayor medida la importancia de los bosques como centro de culturas tradicionales. El interés y la importancia que la comunidad internacional atribuye a las culturas tradicionales y a su conocimiento de la naturaleza han contribuido a la preservación de comunidades forestales como cuestión de interés nacional.

La situación de los bosques y el proceso de desarrollo nacional

Si bien es cierto que las condiciones de los bosques influyen en el desarrollo nacional, no es menos cierto que el proceso de desarrollo condiciona la situación de los bosques y su futuro. Por ejemplo, en las distintas fases del proceso de desarrollo, se produce primero una presión demográfica sobre la tierra que luego disminuye gradualmente. Al mismo tiempo aumenta la demanda urbana -y por tanto los precios- de madera con fines energéticos y de productos de madera, aumentan los ingresos y el ahorro en las ciudades, crecen las oportunidades de empleo

no agrícola, se amplía la red de carreteras, se desarrollan los recursos hídricos, aumenta la capacidad del Estado para proteger los bosques, subvencionar su desarrollo en las zonas agrícolas y cooperar con las poblaciones locales en la gestión de los bosques y, por último, el valor ambiental de los bosques suscita más interés que la explotación de los mismos y aumenta la integración internacional de esos intereses ambientales. Esta dinámica determina las razones para talar y cultivar árboles en lugares y momentos diferentes. En el Recuadro 16 se ofrecen ejemplos de la relación entre las condiciones del bosque y el desarrollo nacional en la India, Tailandia y los Estados Unidos.

Las condiciones del bosque son consecuencia de la aplicación de políticas que crean y modifican las oportunidades para que la población cultive y tale los árboles. Por ejemplo:

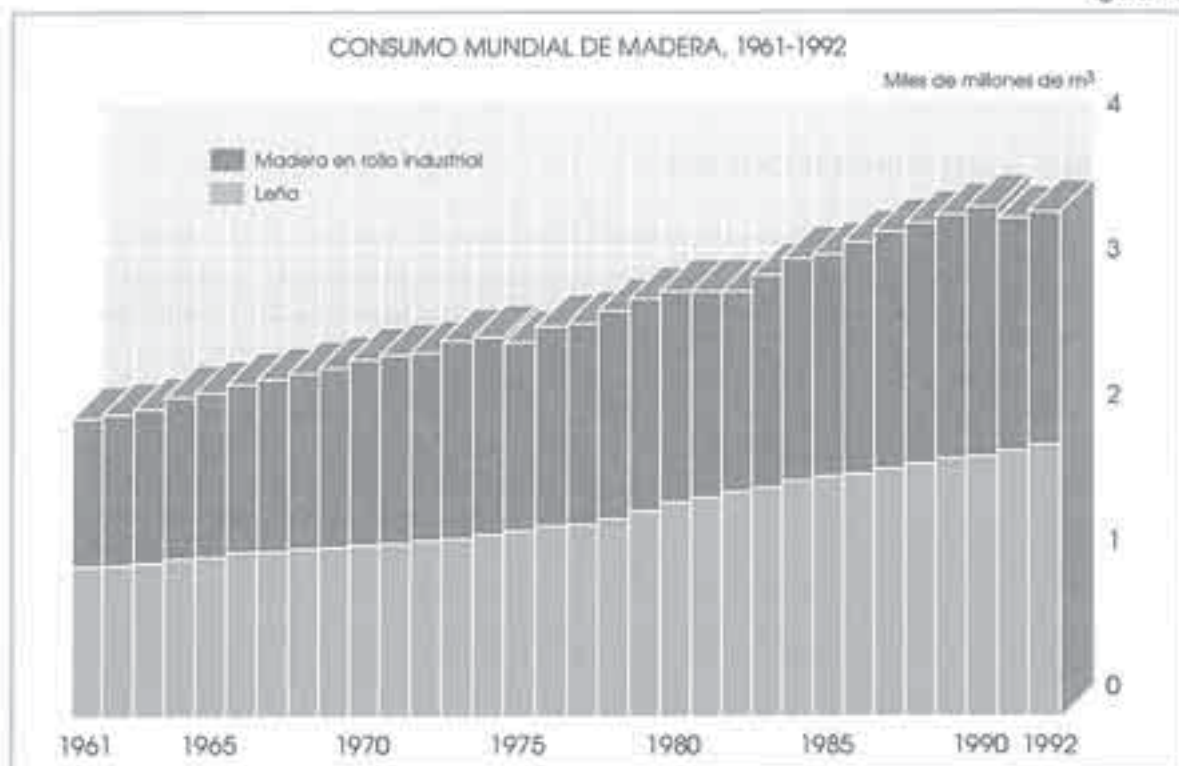
- La correlación de precios entre los productos agrícolas y madereros y entre los combustibles fósiles y forestales influye en la aplicación de prácticas silvoagrícolas y en las tasas de agotamiento del bosque natural.
- El desarrollo de la infraestructura de mercado influye en la estructura y evolución de los precios.
- Las modificaciones relativas a la mano de obra, las oportunidades de empleo no agrícola y la expansión e intensificación de la agricultura son factores de enorme importancia para la evolución de los bosques.
- Los ingresos y su distribución entre la población urbana y rural y en el seno de ambas afecta a la disponibilidad de recursos para realizar inversiones en actividades forestales y para la distribución espacial de las mismas.
- El valor de capital de los árboles en pie y su valor de protección de los recursos de suelos y aguas tienen una importancia creciente en el contexto de las con-

sideraciones macroeconómicas de la función nacional de los bosques.

- Las políticas comerciales y los acuerdos internacionales relativos al medio ambiente modifican los derechos de propiedad y los sistemas de tenencia.

La utilización, el desarrollo y las condiciones de los bosques dependen directamente de la política y del desarrollo económico generales del país. El desarrollo nacional ofrece constantemente incentivos y posibilidades de explotar y aumentar los recursos forestales. El crecimiento económico y las condiciones sociales tienden a modificar el emplazamiento y la composición de los mismos. A escala nacional, la naturaleza de esta relación depende de las circunstancias económicas, demográficas y políticas concretas de cada país. Cuando la cubierta forestal ya no se ajusta al modelo de clasificación tradicional y ya no está constituida por especies comerciales, la contabilidad nacional tiende a subestimar no sólo la superficie total de los bosques, sino también la importancia económica, social y ecológica de los recursos forestales. Dos ejemplos ilustran perfectamente este punto:

En Bangladesh, el 14 por ciento de la superficie de tierras está clasificada como bosque según el Departamento Forestal, pero más del 50 por ciento de los suministros de madera y energía del país proceden de explotaciones familiares (que ocupan menos del 1 por ciento del territorio de la nación), que no están consideradas como bosques y a las que el Estado presta escasa atención. Cuando se contemplan desde el aire, los bosques de Bangladesh -la suma de los árboles que existen en el país- aparecen como decenas de millares de pequeños islotes en medio de una llanura aluvial, como formaciones que limitan las estribaciones montañosas y los cursos de agua entre las tierras de cultivo y como estaciones de explotación maderera estatales y comerciales. La clasificación del Departamento Forestal no cons-



Fuente: FAO

tituye un indicativo fiable de la situación real de los bosques. Algunas regiones densamente pobladas de Indonesia (Java), Sri Lanka y Viet Nam presentan la misma estructura.

En la zona occidental de los Estados Unidos existen vastas zonas clasificadas como bosque nacional que carecen por completo de árboles. En la misma región, los huertos privados de regadío, los bosques ripícolas, las sabanas de frondosas y la cubierta arborea de los núcleos urbanos no están definidos legalmente como bosques. Sin embargo, el bosque privado sí está incluido en la definición legal de bosque, con independencia de la vegetación que exista en la zona adyacente, cuando la propiedad supera una dimensión determinada. Los terrenos de las industrias madereras están clasificados como bosques aun cuando hayan sido talados según un sistema que recuerda al de la agricultura itinerante en Asia, mientras que los 14 millones de hectáreas de tierras de las reservas de conservación agrícola que están cubiertas de árboles no reciben la denominación de bosque. Muchas zonas metro-

politanas presentan la condición de bosque cuando se contemplan desde el aire y funcionan ecológicamente como tal, aunque por su régimen de propiedad no estén clasificadas como bosque.

En todas partes existen ejemplos de este tipo de incongruencias en las clasificaciones, que suscitan una cuestión interesante con respecto a los atributos generales de los bosques. Dado que son los árboles, y no las hectáreas ni las jurisdicciones, los que conservan y almacenan el carbono, su emplazamiento y disposición, su régimen de propiedad y la posibilidad de que sean utilizados para otros usos carecen por completo de importancia. Los árboles de las ciudades almacenan tanto carbono como los que existen en los bosques, y la sombra que proyectan permite ahorrar energía para enfriar las oficinas y los hogares, reduciendo, por tanto, la emisión de contaminantes. Si la definición de bosques se realizara conforme a la función que cumplen las agregaciones de árboles y no atendiendo a criterios tradicionales de emplazamiento, forma y control,

RECUADRO 17

SERVICIOS ECONOMICOS QUE PROPORCIONAN LOS ECOSISTEMAS FORESTALES

SERVICIO IMPORTANCIA ECONOMICA

Acervo genético	Los bosques contienen una diversidad de especies y hábitats. Proporcionan el acervo genético que puede proteger las variedades de plantas comerciales frente a las plagas y las condiciones cambiantes del clima y el suelo y suministrar la materia prima para obtener variedades mejoradas de alto rendimiento. En los bosques tropicales se encuentran variedades silvestres del aguacate, banano, anacardo, cacao, canela, coco, café, pomelo, limón, pimentón, palma de aceite, caucho y vainilla. Las exportaciones de estos productos superaron los 20 000 millones de dólares en 1991.
Agua	Alrededor del 40 por ciento de los agricultores de los países en desarrollo obtienen en las cuencas hidrográficas de los terrenos forestales el agua necesaria para regar los cultivos y dar de beber al ganado. En la India, los bosques contribuyen a la regulación del agua y el control de las inundaciones, funciones que se valoran en unos 72 000 millones de dólares anuales. En la mayor parte de los países de Europa y en los Estados Unidos, Japón y Australia, más del 20 por ciento de la zona forestal reviste importancia para la protección y conservación del suministro de agua.
Cuencas hidrográficas	Los bosques impiden el arrastre de tierra hacia los ríos. El entarquinamiento de los embalses supone para la economía mundial un costo de unos 6 000 millones de dólares anuales como consecuencia de las pérdidas de hidroelectricidad y de agua de riego.
Pesca	Los bosques protegen la pesca en los ríos, lagos, estuarios y en las aguas próximas a la costa. Las tres cuartas partes del pescado que se vende en los mercados de Manaus, en Brasil, se crían en los bosques de varzea que se inundan estacionalmente, donde se alimentan de frutas y plantas. La viabilidad de 112 especies de salmón y de otros peces del noroeste del Pacífico (América del Norte) depende de bosques naturales primarios. El sector de la pesca de salmón de la región alcanza un valor económico de 1 000 millones de dólares.
Clima	Los bosques estabilizan el clima. La deforestación tropical libera gases de efecto de invernadero, CO ₂ , metano (CH ₄) y óxido nítrico (NO ₂). Para sustituir la función de almacenamiento de carbono que cumplen todos los bosques tropicales habría que realizar un desembolso de unos 3,7 billones de dólares, cifra equivalente al producto nacional bruto del Japón.
Esparcimiento	La población utiliza los bosques como lugares de esparcimiento. Según los cálculos realizados por el Servicio Forestal de los Estados Unidos, las actividades de esparcimiento, la pesca, la vida silvestre y otros beneficios distintos de la extracción de madera que ofrecen los bosques nacionales son más valiosos que la madera, el pastoreo, la extracción de minerales, etc., en ocho de sus nueve regiones administrativas. En la mayor parte de los países de Europa y en Australia se considera que más de la mitad de los bosques públicos revisten importancia desde el punto de vista de las actividades de esparcimiento.

Fuentes: Cuadro 2, en A.T. Durning, 1994, *Saving the forests: what will it take?* Worldwatch Paper 117, Washington, DC; y CEPE/FAO, 1993, *Forest resources and the temperate zones. The UN-EC/FAO 1990 forest resource assessment. Vol II. Benefits and functions of the forest*, Nueva York, Naciones Unidas.

CUADRO 10

Valor económico de los bosques suecos

	Miles de millones de SEK	Porcentaje del PIB
MADERA EN PIE Y ELABORADA		
Valor de la madera en pie	8,0	0,9
Valor de los productos manufacturados	90,0	10,0
PRODUCTOS Y SERVICIOS NO MADEREROS		
Terrenos forestales y hábitat	0,3	...
Terrenos forestales vírgenes	0,1	...
Esparcimiento y servicios	0,7	...
Caza	1,6	...
Cultivos no madereros:		
bayas	0,8	...
hongos	0,5	...
Total	4,0	0,4
Valor atribuido de la retención de CO ₂	8,0	0,9

Fuente: T. Jones y S. Wilbe, 1992. *Forests: market and intervention failures - five case studies*. Londres, Earthscan.

la contabilidad nacional de los mismos diferiría sensiblemente de la que se utiliza a efectos de clasificación.

En los años venideros, el equilibrio entre las obligaciones internacionales y los intereses nacionales y la disposición de las autoridades oficiales a negociar la dimensión internacional de los bosques (tanto por lo que respecta al comercio de productos como a los servicios ambientales) influirá en la determinación de las políticas, en el desarrollo nacional y en las condiciones de los bosques.

Contribuciones económicas de los bosques

Muchas de las contribuciones económicas directas de los bosques están bien documen-

CUADRO 11

Producción de productos forestales, 1992

Producto	Todo el mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo
(..... millones de m ³)			
Madera en rollo	3 477	1 433	2 044
- leña	1 873	244	1 629
- madera en rollo industrial	1 603	1 188	415
Madera aserrada	450	343	107
Paneles a base de madera	122	92	30
(..... toneladas.....)			
Papel	245	200	45

tadas, particularmente el valor de la dendroenergía, de la madera sólida y de los productos de fibra. Son aproximadamente 3 000 millones las personas que dependen de la leña como fuente principal de energía para el hogar, y consumen más de la mitad de la producción mundial de madera. En muchas zonas urbanas de los países en desarrollo, las familias destinan entre el 20 y el 30 por ciento de sus ingresos a la obtención de leña y carbón vegetal¹⁷. En 1992, el consumo mundial de madera incluyó 1 870 millones de m³ de leña y 1 600 millones de m³ de madera en rollo industrial (véase la Figura 10). El valor total de la leña y de los productos forestales a base de madera se estima en más de 400 000 millones de dólares, y de esta cifra la madera para usos industriales representa el 75 por ciento. No existe una estimación mundial comparable por lo que respecta a los servicios y beneficios distin-

¹⁷ Rowe, Sharma y Browder, *op. cit.* nota 7, pág. 255.

tos de la madera que ofrecen los bosques, aunque sí se han realizado estimaciones nacionales. Un estudio realizado por la FAO sobre la utilización de productos forestales no madereros en España, Grecia, Italia, Marruecos, Túnez y las zonas litorales de Francia y Argelia indica que en los países del Mediterráneo el comercio de corcho, resina, goma, miel, hongos, frutas y animales silvestres, junto al valor de los árboles utilizados para la producción ganadera, totalizó más de 1 000 millones de dólares en 1992, con un potencial de hasta 5 000 millones de dólares anuales²⁸.

El Cuadro 10 pone de manifiesto que el valor estimado de los productos y servicios no madereros de los bosques de Suecia asciende al 50 por ciento del valor de la madera pero tan sólo al 5 por ciento del valor de los productos manufacturados a base de

²⁸ FAO. 1993. *More than wood*. FAO Forestry Topics Report N° 4. Roma.

CUADRO 12

La leña en el contexto del consumo mundial de energía

Región	Participación de la leña en el consumo de energía		
	1970	1980	1990
	(..... %) /		
Todo el mundo	5,1	5,2	5,0
Países desarrollados	1,0	1,1	0,9
Países en desarrollo	24,0	19,0	15,0
África	67,0	56,0	58,0
América Latina	20,0	15,0	15,0
Asia	19,0	16,0	11,0

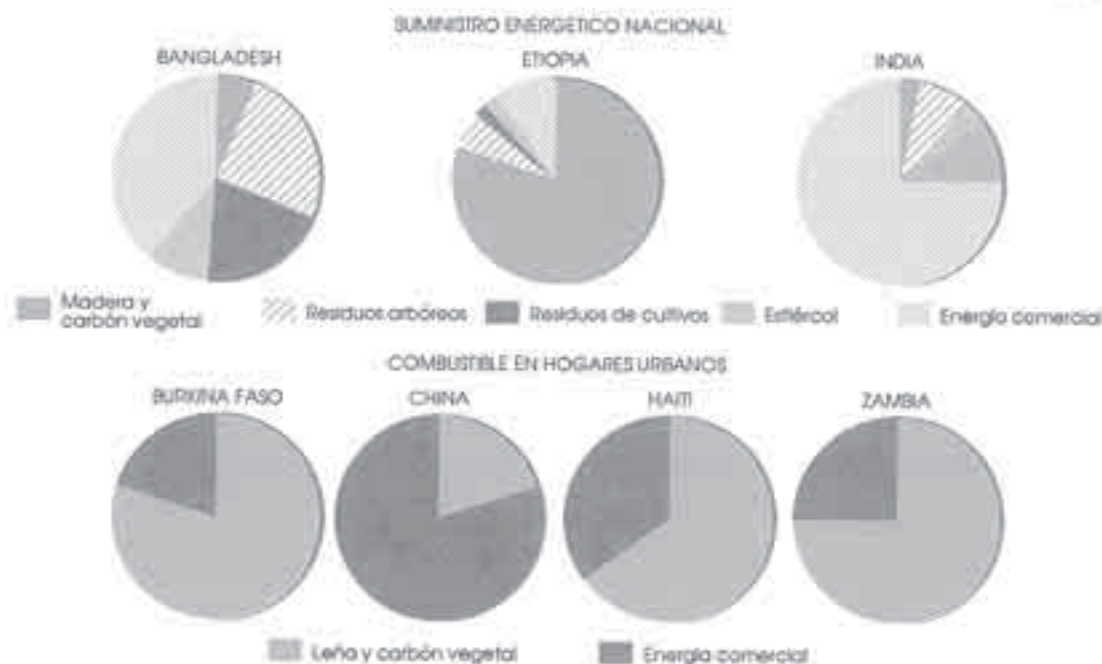
Fuente: FAO.

madera. En el Recuadro 17 se mencionan una serie de valores forestales no madereros (estimados por métodos distintos para diferentes finalidades).

El consumo mundial per cápita de productos forestales ha aumentado casi el 1 por

Figura 11

LOS DISTINTOS BIOCOMBUSTIBLES EN EL SUMINISTRO ENERGÉTICO DE DETERMINADOS PAÍSES



Fuente: FAO

ciento anual durante los tres últimos decenios. Entre 1961 y 1991, el valor real del consumo mundial de madera aumentó más del doble, con un crecimiento medio del 2,7 por ciento anual. Durante el mismo período, la producción mundial de madera en rollo aumentó el 75 por ciento, la de leña casi se duplicó y la de madera en rollo industrial registró un incremento del 50 por ciento. Entre los productos elaborados, la producción de madera aserrada aumentó el 20 por ciento, la de paneles de madera el 600 por ciento y la de papel el 350 por ciento. En el Cuadro 11 figura el volumen de producción de 1992. Más de la mitad de toda la producción de madera en rollo industrial se concentra en tres países, Canadá, la Federación de Rusia y los Estados Unidos.

Este importante incremento del volumen de productos derivados de la madera se ha alcanzado con un aumento relativamente reducido de la producción de madera en rollo industrial. Lo que ha hecho que esto sea posible es la mayor eficiencia conseguida en la producción de madera aserrada y contrachapada, la recuperación de residuos de madera para la manufactura de otro tipo de paneles de madera y para la fabricación de papel y, asimismo, el incremento del reciclado de papel usado para la fabricación de papel. Además, los residuos de madera constituyen un importante combustible que mejora la eficiencia energética en muchas industrias madereras.

Los países desarrollados consumen la mayor parte de la producción mundial de madera aserrada, paneles derivados de la madera (300 m³ al año por cada 1 000 habitantes para la construcción de viviendas y fabricación de muebles) y papel (150 toneladas anuales por cada 1 000 habitantes de papel de escribir, de embalaje e higiénico). En los países en desarrollo, el consumo anual medio de madera aserrada y de paneles a base de madera es de 30 m³ por cada 1 000

habitantes y el de papel de 12 toneladas por cada 1 000 habitantes.

En los países en desarrollo, el 80 por ciento de la madera consumida se utiliza como combustible. La leña aporta el 58 por ciento de la energía utilizada en África, el 15 por ciento en América Latina y el 11 por ciento en Asia (véase el Cuadro 12). En más de 40 países y en muchos de los países menos adelantados, la madera es la fuente de más del 70 por ciento del consumo energético nacional. La madera satisface las necesidades básicas de energía en aquellas comunidades en las que no existen combustibles alternativos o en las que la población no puede acceder a ellos por problemas económicos. Allí donde la madera escasea, pueden utilizarse ramos y hojas. En la Figura 11 se compara la importancia de la leña en el suministro nacional de energía de Bangladesh, Etiopía y la India, y la utilización de leña en los hogares de los núcleos urbanos de Burkina Faso, China, Haití y Zambia.

DILEMAS DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS FORESTALES

III. Importancia de los bosques en el contexto de la política nacional

LOS BOSQUES Y LA DETERMINACION DE LAS POLITICAS

Los poderes públicos suelen ocuparse de los bosques mediante programas y proyectos en lugar de considerarlos como componentes de un sistema nacional. Y sin embargo, los bosques son equiparables a otros elementos de interés nacional como las infraestructuras, la educación, las finanzas, el sistema de transporte y la energía. Las políticas formuladas en función de dichos intereses influyen en la calidad, composición, distribución y utilización de los bosques de un país.

En la fijación de las políticas, los gobiernos tienen en cuenta diversos aspectos de interés nacional: *i)* mantener la soberanía nacional y conseguir un equilibrio en las relaciones internacionales que garantice al país la facultad de determinar libremente el curso a seguir; *ii)* estabilizar las fuerzas socioeconómicas de manera que queden garantizadas la seguridad, el crecimiento y la libertad de decisión del país; *iii)* conseguir un crecimiento económico duradero; y *iv)* distribuir la riqueza y el poder con miras a conseguir la seguridad, la equidad, la estabilidad y el crecimiento. Toda política nacional tiene en cuenta estos objetivos en mayor o menor grado.

Por lo que respecta al sector forestal, la soberanía guarda relación con el derecho de: *i)* utilizar los productos forestales para la exportación o la sustitución de importaciones (por ejemplo, para producir energía,

como materia prima para la industria, para mejorar la balanza de pagos y para reducir la dependencia de las fuentes externas de capital); *ii*) aceptar o rechazar disposiciones internacionales (por ejemplo, en relación con la biodiversidad, la retención de carbono, la protección de cuencas hidrográficas y la gestión de los bosques o de la vida silvestre), en función de los beneficios y pérdidas de carácter financiero, económico y político; y *iii*) constituir un sistema de reserva natural (por ejemplo, impulsar, desalentar o canalizar el turismo y sus consecuencias económicas y sociales).

La función de estabilización de los bosques tiende a centrarse en necesidades concretas. Por ejemplo, se incrementan o reducen las tasas de explotación forestal para evitar una fluctuación excesiva del rendimiento económico: el bosque se utiliza para regular los ciclos económicos mediante la concesión de subvenciones y la imposición de ahorros forzosos a grupos diferentes de forma simultánea. La presión de grupos de población carentes de tierras para conseguir tierras de cultivo o la demanda de un suministro más seguro de electricidad (para lo cual es necesario construir embalses) favorece la adopción de políticas que aceleran la tala de los bosques. Por otra parte, en un proceso de industrialización rápida puede ser necesario conservar los bosques por su importancia como infraestructuras y para el suministro material y por su valor de estabilización del medio ambiente, o para satisfacer las necesidades de esparcimiento de una clase media cada vez más numerosa.

En la esfera del crecimiento, los bosques pueden ser utilizados para obtener otras formas de capital, conseguir nuevas tierras para la agricultura y satisfacer necesidades inmediatas desde el punto de vista de los ingresos y el consumo. Por otra parte, los gobiernos pueden ampliar la extensión de los terrenos forestales por su valor como capital productivo, como infraestructura o como

fuelle de combustible renovable que permita conservar los combustibles fósiles. Pueden preservar los bosques como fuente de futuros ingresos o de servicios de carácter ambiental o tratar de incrementar las oportunidades educativas y las aptitudes humanas mediante el estudio, la participación de carácter práctico o la utilización de los bosques para financiar servicios educativos.

La función distributiva de los bosques está relacionada con políticas que modifican el acceso a los bosques públicos, redistribuyen las propiedades públicas entre propietarios privados o comunidades, desarrollan sistemas de gestión forestal en régimen de cooperación entre los gobiernos nacional y local, modifican los niveles de subvenciones o de impuestos que afectan a las explotaciones forestales y a las explotaciones agrícolas, y cambian las estructuras comerciales e industriales que determinan la cuantía y la distribución de los beneficios procedentes de los bosques.

Las políticas generales que regulan, a escala nacional, las relaciones políticas, sociales y económicas, se aplican también al sector forestal. Estas medidas de política constituyen incentivos y oportunidades para la utilización de los bosques en el país. La utilización que se hace de los bosques en un lugar determinado depende de distintos factores como el grado de competitividad existente para dedicar la tierra a usos no forestales, la posibilidad de acceso a los mercados y a los recursos necesarios para el crecimiento arbóreo, la situación de los derechos sobre las tierras en las comunidades locales dependientes de los bosques, el costo de las fuentes alternativas de valores forestales y la base social para negociar las normas e imponer su cumplimiento. Esos factores reflejan las condiciones económicas y sociales del país en su conjunto y las políticas que se aplican para influir en ellas.

Los sistemas urbano, hidrológico y de reserva jurisdiccional de formación del

RECUADRO 18
LOS MODELOS
DE FORMACION
DE PAISAJES
Y LOS BOSQUES

Del examen de la evolución histórica se desprende la existencia de tres grandes modelos de transformación de las zonas forestales. Son modelos dinámicos que responden básicamente al desarrollo urbano o industrial, al desarrollo de los sistemas hidrológicos y a los sistemas de protección pública de las zonas forestales.

EL SISTEMA URBANO

La compleja combinación urbana o urbana-industrial de gran densidad demográfica y concentración de la actividad económica y política invade, con su sistema de carreteras, mercados, administración y tecnologías, las zonas aisladas en recesión, y actúa como polo de atracción de la población y los productos primarios. Los sistemas de utilización de la tierra y la estructura de los bosques se modifican como consecuencia de las oportunidades y controles a los que da acceso el sistema urbano. A continuación se describe la forma en que el sistema urbano afecta a la distribución de los bosques.

El bosque remoto y aislado clásico —espacios arbóreos extensos y con una población dispersa— desaparece a medida que se produce su colonización, se construyen carreteras para el desarrollo del comercio y las autoridades extienden su control. Entonces, los árboles crecen en torno a los centros de población y junto a las carreteras, allí donde las autoridades tienen fuerza suficien-

te para protegerlos, en los lugares en los que el desarrollo de la economía urbana hace que existan tierras vacantes al atraer a la mano de obra agrícola y donde la existencia de un mercado urbano de tierra incrementa el valor de las propiedades no agrícolas.

A medida que aumenta la riqueza, el poder y la base urbana del país, se crean espacios arbolados en zonas más alejadas de los centros de población y de las carreteras constituyéndose formaciones arbóreas en forma de estrella y con el tiempo se llenan los espacios vacíos que quedan entre ellas. Los bosques de las zonas más remotas continúan retrocediendo, pero a un ritmo más lento. Finalmente, ese proceso se interrumpe cuando el incremento de empleo no agrícola supera al crecimiento de la mano de obra, y en ese momento el bosque radial se aproxima a las demarcaciones de los bosques remotos y luego los protege al satisfacer las necesidades que de otra forma impulsarían a la población a traspasarlas.

En el curso de ese proceso, el bosque crece primero en los lugares donde es posible hacer respetar las demarcaciones —en las propiedades privadas o en las de los propietarios más ricos y de los organismos públicos— y en donde, por razones ecológicas o institucionales, el aprovechamiento de los bosques es la única o la mejor actividad posible o permite complementar otras ocupaciones.

El desarrollo de los bosques tarda más en producirse en los lugares donde no existe ni cohesión social ni poderes externos que cumplan funciones de protección.

Por lo general, las estrategias nacionales de desarrollo industrial y comercial y de fortalecimiento de las instituciones centrales y de mercado contienen políticas específicas para este sistema.

EL SISTEMA HIDROLOGICO

La distribución del agua determina la distribución de los espacios arbolados. La dinámica humana que modifica la distribución del agua en el espacio y en el tiempo da lugar también a la aparición de formaciones forestales características. La regulación del agua intensifica la producción en las zonas de regadío, permite hacerla más «extensiva» en las tierras altas y estabiliza las condiciones medioambientales en las ciudades. Esos cambios, que modifican drásticamente el potencial de producción, las oportunidades agrícolas y la organización social de la tierra, comportan una nueva distribución de los sistemas forestales y de utilización de la tierra. A continuación se muestran los efectos del sistema hidrológico sobre la estructura forestal.

Inicialmente, los bosques ripícolas naturales son formaciones forestales que se ensanchan en los depósitos aluviales y en los meandros y estuarios

fluviales y que se estrechan en los tramos muy pendientes o rectos. La construcción de embalses y de sistemas de riego interrumpe esos bosques ripícolas y crea nuevas oportunidades biológicas, técnicas y financieras en las zonas de regadío y en las ciudades que dependen de la conducción de agua y de electricidad, así como del control de las inundaciones.

La población de las zonas de regadío intensifica la producción y, con el tiempo, consigue condiciones, en cuanto a excedentes de tierras e ingresos y estabilidad social, que le permite plantar árboles y protegerlos en sus propiedades. El bosque adopta la forma de un entramado de árboles en terraplenes y caminos, y de grupos de árboles dispersos en las elevaciones, en las zonas encharcadas y en los tramos residuales del sistema ripícola.

En las zonas montañosas de secano la población sufre dificultades si la producción procedente de las tierras de regadío hace descender los precios de sus productos. Cuando existe tierra disponible, talan el bosque para incrementar la actividad agrícola, dejando grupos dispersos de árboles residuales. Si la tierra es escasa, plantan árboles de gran altura y utilizan la superficie que queda bajo el ramaje para ampliar la zona productiva. Si no pueden recurrir a ninguna de esas dos opciones emigran a las ciudades y a las zonas de regadío.

En las zonas urbanas, la regulación del agua permite la expansión del asentamiento y de la actividad económica. Con el tiempo, los restos dispersos del bosque natural son sustituidos por especies exóticas en los espacios abiertos demarcados por las estructuras circundantes, como patios, parques y calles. El alcance de la sustitución depende de la dimensión de la emigración rural y, por tanto, de las repercusiones de la redistribución del agua en las posibilidades de desarrollo agrícola de las zonas de regadío y de secano y en los precios de los alimentos.

Con el tiempo, en las zonas de regadío aumenta la densidad de población y disminuye el tamaño de las explotaciones. La población crea bosques privados plantando árboles de gran altura y se dedica a la producción hortícola. Los árboles desaparecen de los terraplenes y los caminos y los bosques adoptan la forma de arboledas en las explotaciones familiares. El bosque ripícola original deja paso a un bosque estructurado en función de los hogares y aldeas, con franjas o grupos de árboles residuales en los linderos de los campos de cultivo. En las tierras de secano, el bosque consiste en grupos de árboles residuales y arboledas plantadas, distribuidos en torno a los hogares y las aldeas.

Por lo general, las estrategias nacionales de desarrollo de la agricultura y de los recursos hídricos y de fortalecimiento de los sistemas de

administración especializada en las zonas agrícolas y en torno a los servicios hidroeléctricos adoptan medidas específicas para este sistema.

SISTEMA DE RESERVA JURISDICCIONAL

El establecimiento de límites de demarcación exclusivos determina el uso de la tierra y la estructura de los bosques en torno a ellos. Este modelo muestra el conjunto de fuerzas que impiden la incursión en determinadas zonas para mantener el control sobre las mismas. Los efectos sobre los bosques derivan del distinto nivel de oportunidades de que gozan los diferentes grupos sociales de la región donde se encuentra la reserva. Por ejemplo:

Al impedir el acceso a la tierra y a sus recursos, la creación de una reserva traslada las necesidades de tierra de la población a las zonas contiguas y, posiblemente, induce la realización de actividades ilícitas. Por lo general, los que resultan favorecidos son los que poseen propiedades más extensas y quienes detentan el poder político, o los que disfrutaban de una mejor posición para aprovechar las oportunidades

que derivan de la creación de la reserva. Otros grupos se ven obligados a talar bosques en otros lugares y a invadir furtivamente la reserva. En el modelo forestal resultante, la reserva, situada en el centro, es un gran islote forestal rodeado de propiedades más amplias relativamente cubiertas de árboles y en el resto se produce una deforestación general que sólo permite la existencia de algunas manchas arbóreas en los lugares menos accesibles o en los emplazamientos rocosos.

Con el tiempo, el islote forestal se contrae si aumenta la presión demográfica por encima de la capacidad del Estado para defender la reserva; se mantiene en la medida en que se establecen mecanismos de cooperación con la población circundante; y se expande si se ponen en marcha programas de inversión pública o de reforma agraria para conseguir una base económica más estable en la región.

Las líneas generales de las políticas específicas para este sistema están contenidas en las estrategias nacionales relativas a las finanzas públicas, el control interno y exterior de las de-

marcaciones, la reglamentación pública y las relaciones internacionales.

El creciente interés que existe a escala mundial por las condiciones forestales dificulta esta tarea. En las cuestiones ambientales, los gobiernos nacionales actúan cada vez más como mediadores entre los intereses internacionales, las necesidades nacionales y las actuaciones locales (como lo hacen en las cuestiones de comercio internacional) más que como autoridades nacionales que controlan los recursos locales. La cooperación internacional exige que exista una coherencia entre las decisiones que se adoptan a nivel nacional y las ventajas e inconvenientes que conlleva la cooperación. La tarea que corresponde realizar a los responsables de las políticas es elaborar un marco normativo de carácter nacional que tenga en cuenta explícitamente las repercusiones de sus decisiones políticas generales sobre los bosques y, asimismo, establecer prioridades entre los bosques y otras cuestiones de interés nacional e internacional.

paisaje que se presentan en el Recuadro 18 indican procedimientos para reconocer, explicar y dirigir las interacciones de políticas que influyen en la forma en que la población utiliza los bosques. Estos modelos de formación de paisaje tienen un claro equivalente en los modelos de política nacional que diferencian los sectores urbano e industrial y el rural o agrícola: constituyen una base para examinar, comparar y coordinar la eficacia de las políticas.

Los bosques son sistemas vivientes que evolucionan a lo largo del tiempo con o sin intervención del ser humano. Estas formaciones forestales en evolución determinan una variedad de usos de árboles y tierras en el espacio. Si se conocen las razones que impulsan estos cambios es posible prever la dirección y las consecuencias de las modificaciones que pueden registrarse en el futuro. Conocer la forma en que las políticas nacionales afectan a los bosques es la base para conseguir las formaciones forestales deseadas (incluido el conjunto de contribuciones que proporcionan) y para conseguir un equilibrio con otros intereses de carácter nacional. Ahora bien, si es cierto que se conocen de manera bastante precisa las repercusiones económicas generales de los distintos modelos de política nacional, no se ha prestado atención a los mecanismos de formación del paisaje forestal.

El conjunto de recursos que se dedican al crecimiento, mantenimiento y protección de los bosques depende de la interacción de cuestiones muy diversas: políticas ambiental, energética, de uso de la tierra, comercial, industrial y agrícola; políticas de precios, salarios e inversiones; y las condiciones de los acuerdos internacionales. Es necesario realizar una labor de análisis para conocer en qué forma las diversas políticas inciden sobre los bosques en condiciones distintas y para identificar aquellas políticas que más pueden favorecer los intereses locales, nacionales e internacionales.

Las políticas nacionales y la ordenación forestal

En los años ochenta se dio un importante paso adelante para comprender en qué forma las decisiones políticas generales afectaban a los recursos forestales, cuando en las estrategias de desarrollo se sustituyó la asistencia basada en los proyectos por los programas orientados a las políticas. Durante ese período, los analistas políticos dirigieron su atención a los efectos de las políticas intersectoriales sobre el sector forestal. Reconocieron que las estrategias forestales tradicionales no servían para frenar el ritmo cada vez más acelerado de la deforestación y la degradación de los bosques, y comprendieron que en muchos casos la causa de la degradación y el agotamiento de los bosques había que buscarla fuera del sector forestal³⁹. En los países industrializados, las consecuencias de la contaminación (lluvia ácida) sobre los bosques de la zona templada dan mayor relieve a este problema. En cuanto a los países en desarrollo, se indicó que el crecimiento demográfico, los sistemas de tenencia de la tierra y las políticas del sector agrario figuraban entre las causas subyacentes de la deforestación.

Repetto⁴⁰ sugirió una forma útil de representar la forma en que las políticas intersectoriales afectan a los bosques, imaginando un conjunto de círculos concéntricos a partir del bosque.

- El centro lo ocupan las políticas que afectan directamente a la ordenación forestal: sistema fiscal en el sector forestal; régimen de tenencia por el que se rige

³⁹ M.R. De Montalembert. 1992. Intersectoral policy linkages affecting the forestry sector. En H. Gregerson, P. Oram y J. Spears, eds. *Priorities for forestry and agroforestry policy research*. Washington, DC, IFPRI.

⁴⁰ R. Repetto. 1990. Deforestation in the tropics. *Scientific American*, 262(4).

la privatización de los terrenos forestales y que hace observar el cumplimiento de los derechos tradicionales de uso; incentivos a la reforestación; y administración de las concesiones de explotación maderera.

- El siguiente círculo corresponde a las políticas que influyen directamente en la demanda de productos forestales: incentivos al comercio y a la inversión a fin de promover las industrias de la madera y política de precios de la energía para impulsar la utilización de sustitutivos de la leña.
- El tercer círculo corresponde a las políticas que afectan directamente a la extensión de la frontera agrícola y al índice de transformación de tierras forestales en tierras agrícolas: créditos agrícolas, incentivos fiscales y de precios, incluidas las medidas relativas al precio de nuevos terrenos forestales; incentivos para el cultivo intensivo frente a la agricultura extensiva; y concentración de las propiedades, así como inversiones públicas que favorecen indirectamente la ampliación de los límites de las tierras agrícolas, en forma de construcción de caminos y de servicios públicos tales como la investigación y la extensión agraria.
- El círculo exterior lo ocupan las políticas macroeconómicas que afectan indirectamente a la deforestación: políticas de tipos de cambio que afectan a las exportaciones de productos forestales tropicales; políticas relativas a los mercados de capital que influyen en las perspectivas temporales de los inversores; política demográfica; políticas de comercio e inversión que inciden en la utilización de mano de obra; y emigración desde el medio rural a los núcleos urbanos.

Es importante señalar que el conjunto de políticas macroeconómicas podría situarse también en el centro o en uno de los círcu-

los intermedios, según las circunstancias concretas del país y según cuál sea el interés primordial. En la fórmula de Repetto, el interés principal es el sector forestal. Ahora bien, ese interés corresponde en muchos casos a otros círculos distintos de aquel en que lo sitúa Repetto: las políticas especializadas han demostrado ser muy ineficaces cuando no se inscriben en un contexto de política general o sectorial en el que pueden dar resultados satisfactorios. La forma en que se definen e interpretan esas conexiones en materia de políticas depende de si las cuestiones forestales se consideran desde una perspectiva nacional (general) o forestal (particular), se evalúan utilizando conceptos del capital, el espacio y el emplazamiento orientados al desarrollo o a los recursos, y se analizan con métodos macroeconómicos o microeconómicos (estableciéndose, por lo tanto, conjuntos generales o particulares de prioridades en materia de políticas).

La investigación sobre la eficacia y sostenibilidad de estas interacciones de las políticas puede centrarse en cuatro esferas principales: *i*) deficiencias del mercado y régimen de incentivos; *ii*) problemas relativos a las políticas; *iii*) políticas del sector forestal; y *iv*) efecto de las políticas de comercio maderero sobre la utilización de los bosques y el medio ambiente. A continuación, se examinan los tres primeros grupos por lo que respecta al sector forestal; el cuarto grupo se analiza en la sección iv, que se ocupa específicamente de las cuestiones comerciales.

Deficiencias del mercado y régimen de incentivos. Las deficiencias del mercado se producen cuando los incentivos que se ofrecen a los particulares, a las unidades familiares y a las empresas estimulan un comportamiento que no responde a criterios de eficacia, esto es, existe una divergencia entre los precios privados y sociales (costos y

beneficios). Cuando existen bienes de carácter público, incluidos bienes ambientales y externalidades, las estructuras de incentivos pueden provocar un mal funcionamiento del mercado. El mercado no confronta a los usuarios con todos los costos sociales de sus acciones. Por ejemplo, el hecho de que los mercados no reflejen plenamente los valores ambientales puede conllevar un excesiva degradación del medio ambiente. Para corregir las deficiencias del mercado puede ser necesaria una actuación pública o colectiva que suponga una regulación (mando y control), incentivos basados en el mercado o medidas institucionales.

Los bosques pueden resultar afectados por diferentes motivos. Por ejemplo, es habitual que los precios de mercado de los productos madereros que son objeto de un intenso comercio no reflejen los costos ambientales que conlleva su producción. Los precios del mercado no tienen en cuenta los valores de uso indirecto (por ejemplo, la protección de cuencas hidrográficas o el ciclo de los nutrientes) y tampoco los valores futuros (el valor de opción y el valor de existencia) de los productos forestales, que pueden perderse o degradarse como consecuencia de la producción o el consumo. Muchos beneficios ambientales son bienes públicos y, por consiguiente, no tienen precio de mercado.

Si fuera posible comprar y vender en mercados eficientes todos los bienes y servicios, incluidos los servicios ambientales, que proporcionan los bosques, sería la decisión del público de comprar los diferentes servicios la que determinaría el valor relativo de las diferentes funciones de los bosques y de la utilización de la tierra para usos forestales y no forestales. Si el público prefiriera los servicios de un bosque inalterado a la madera extraída del mismo, el propietario privado obtendría un mayor beneficio preservando el bosque que explotándolo. Dado que no es posible limitar los beneficios ambientales a quienes pagan por ellos, no existe un

mercado para esos servicios, y ello lleva a la mayor parte de los propietarios a infravalorar las funciones ambientales de los bosques y, en consecuencia, a invertir menos de lo necesario. En esos casos existe una divergencia entre costos y beneficios privados y sociales. Por ejemplo, cabe pensar que las empresas que explotan los bosques no tomen en consideración los efectos de sus actividades sobre la fauna silvestre y el paisaje. La pérdida consiguiente de valor de la caza o el turismo quedan fuera de los cálculos de costos y beneficios privados de la empresa maderera. Cuando los costos externos son ignorados permanentemente en un sector, los precios del mercado tienden a quedar por debajo del nivel social óptimo. La política ideal sería aquella que indujera a los propietarios a sopesar los costos y beneficios sociales de sus decisiones de uso de la tierra de la misma forma que sopesan los costos y beneficios privados. Entre las medidas encaminadas a alentar una actitud de esta naturaleza cabe mencionar la imposición de gravámenes a los propietarios para cubrir los costos sociales que sus actividades imponen a la sociedad y la concesión de subvenciones a los propietarios para evitar que causen daños.

Los derechos de propiedad son también un aspecto importante por lo que respecta a la incentivación o desincentivación de la utilización de los bosques. El régimen de propiedad define las normas, derechos y deberes de los usuarios de los bosques. Los responsables de las decisiones económicas conceden una gran importancia a la estructura de la propiedad porque determina no sólo la eficiencia en el uso de los recursos en el conjunto de la economía sino también la distribución de los ingresos.

Los sistemas de tenencia de los bosques van desde los derechos exclusivos hasta el acceso libre. En muchos países en desarrollo los bosques públicos son recursos de libre acceso de los que nadie puede ser

excluido. En los países donde existen grandes extensiones de bosques tropicales, el volumen de terrenos forestales que posee el sector público supera con mucho su capacidad de gestión y de control de los recursos forestales⁴¹.

En un régimen de acceso libre, una persona puede desear conservar el bosque o reservarlo para su utilización futura, mientras que otra puede decidir extraer la madera para obtener un beneficio personal. El riesgo y la incertidumbre que entraña no utilizar el bosque en el momento presente constituye un incentivo para obtener a corto plazo el máximo rendimiento posible mediante el aprovechamiento inmediato de los productos forestales. En ese caso no se toman en cuenta los costos de oportunidad de la utilización de los recursos (a los precios sociales a largo plazo).

Este planteamiento económico no se da únicamente en las situaciones de acceso libre. Si el propietario de una parcela forestal es tan pobre que necesita con urgencia los ingresos que puede obtener de la venta de los árboles, el tipo de descuento aplicado al beneficio futuro es infinito y, en consecuencia, la parcela será explotada hoy.

Los mecanismos institucionales y jurídicos que rigen la tenencia y las transacciones de tierras pueden influir también de forma notable en la utilización de las tierras forestales. En épocas anteriores, las leyes de propiedad y la legislación de reforma agraria obligaban en muchos países a los colonos a talar los bosques para conseguir el derecho de propiedad sobre los mismos. De esa forma se perdieron amplias zonas que podían haber sido utilizadas de forma sos-

tenible para la extracción de manera comercial y de productos no madereros. Excepto en las zonas fronterizas más remotas de los bosques tropicales, en muy pocos terrenos forestales que se explotan para la obtención de madera se da una situación de acceso libre. Sin embargo, la inexistencia de un sistema adecuado de concesiones de tierras forestales públicas y la inseguridad de los derechos de tenencia en las plantaciones pueden crear condiciones similares a las que existen en una situación de acceso libre. Eso quiere decir que los particulares y las empresas adoptan decisiones, con respecto al aprovechamiento de los bosques, teniendo en cuenta únicamente la obtención del máximo beneficio a corto plazo e ignorando la posibilidad de obtener en el futuro mayores ingresos de las masas forestales.

Las políticas oficiales y la utilización de los bosques. Las políticas macroeconómicas y las decisiones de inversión pública pueden distorsionar los precios del mercado de los productos y servicios forestales comercializados. Muchas veces es difícil saber en qué forma la interacción de las políticas macroeconómica, comercial y sectorial afecta al sector forestal. Las decisiones de política económica en diversos niveles pueden modificar la rentabilidad de las actividades forestales con respecto a otros sectores de la economía nacional y su competitividad en relación con los productores extranjeros.

Las políticas macroeconómicas, como la devaluación del tipo de cambio y el coeficiente del servicio de la deuda, influyen de diversas maneras en la utilización de los recursos forestales (véase el Recuadro 19). Por ejemplo, cuando el tipo de cambio está sobrevalorado el precio de los bienes comercializables disminuye en relación con el de los bienes no comercializables. En ese caso, la devaluación real eliminaría las distorsiones económicas e incentivaría la producción interna de productos comercializables

⁴¹ D. Southgate y C. Ford Runge. 1990. *The institutional origins of deforestation in Latin America*. Staff Paper P90-5. St. Paul, Department of Agricultural and Applied Economics, Universidad de Minnesota.

(incluidos los productos forestales) en relación con los productos no comercializables. Ello puede entrañar la intensificación del aprovechamiento forestal y el incremento de las tasas de deforestación al aumentar la producción de madera destinada a los mercados internacionales.

Las políticas macroeconómicas pueden influir en las condiciones subyacentes de la demanda y la oferta, y repercutir inevitablemente en la industria y los recursos forestales. Habito⁴² describe el proceso de desplazamiento de la mano de obra por el capital en Filipinas mediante políticas macroeconómicas que subvencionaban las exportaciones de productos manufacturados y gravaban la mano de obra en relación con el capital a una tasa 10 veces más alta que en los países desarrollados. Muchos de los trabajadores desplazados emigraron con sus familias y se instalaron en bosques de montaña de propiedad pública, donde talaron algunas parcelas para cultivar la tierra. Al no tener seguridad respecto a la tenencia de la tierra, los emigrantes no tenían incentivos para invertir su trabajo o su capital en actividades de conservación o de plantación de cultivos arbóreos. Ello dio como resultado la erosión del suelo, que a su vez provocó la sedimentación de los embalses aguas abajo, perjudicó los arrecifes de coral y la pesca en la costa y agotó la fertilidad del suelo, lo que conllevó nuevas talas de bosques⁴³.

Es difícil evaluar las repercusiones de las políticas económicas en el sector forestal.

Son pocos los estudios que han intentado examinar la relación entre las políticas macroeconómicas y la deforestación de la zona templada, y en cuanto a la deforestación de la zona tropical, los estudios realizados llegan en muchos casos a conclusiones opuestas. En un estudio se concluía que existe una clara correlación negativa entre el coeficiente del servicio de la deuda y la deforestación⁴⁴. En cambio, en otro estudio se pone de manifiesto una relación positiva entre la deforestación tropical, la deuda pública exterior y los niveles y modificaciones de la deuda⁴⁵.

Es posible que la elevada disponibilidad de fondos externos a principios de los años setenta redujera la presión para utilizar los recursos forestales nacionales en los países tropicales. Se advierte una correlación negativa entre la devaluación del tipo de cambio y la deforestación tropical. Por consiguiente, algunas de las medidas adoptadas para corregir el problema de la deuda o atender al servicio de la misma pueden conducir indirectamente a la utilización de los bosques y a la deforestación.

Frecuentemente, las inversiones públicas inciden directamente en las actividades forestales, particularmente cuando la infraestructura de transportes y los servicios públicos se extienden a zonas forestales hasta entonces inaccesibles. Este tipo de inversiones puede constituir una importante subvención para el sector de extracción y elabora-

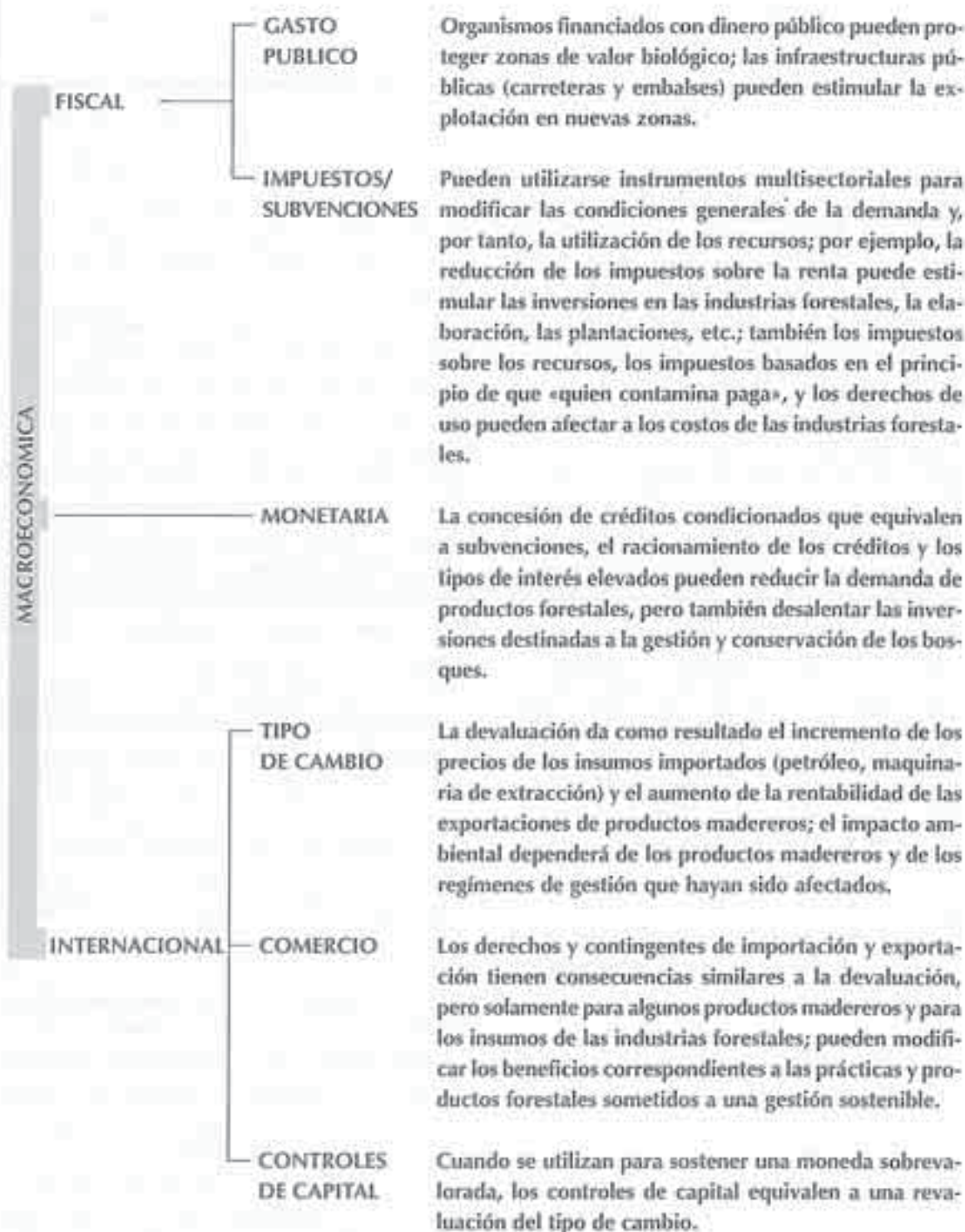
⁴² C. Habito. 1983. *A general equilibrium model of the Philippine economy and an inquiry into tax policy*. Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard (tesis doctoral).

⁴³ W.D. Cruz, H.A. Francisco y Z.T. Conroy. 1988. The onsite and downstream costs of soil erosion in the Magat and Pantagangan watersheds. *Journal of Philippine Development*, 15 (primer semestre).

⁴⁴ A.D. Capistrano. 1990. *Macroeconomic influences on tropical forest depletion: a cross country analysis*. Universidad de Florida (tesis doctoral); y A. D. Capistrano y C.F. Kiker. 1990. *Global economic influences on tropical closed broadleaved forest depletion, 1967-1985*. Food Resources Economics Department, Universidad de Florida.

⁴⁵ J. Kahn y J. McDonald. 1990. *Third World debt and tropical deforestation*. Department of Economics, Nueva York, SUNY-Binghamton.

RECUADRO 19
 LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS POSIBLES EFECTOS
 SOBRE LA ORDENACIÓN MADERERA



**CONTROLES
DE PRECIOS**

Los controles sectoriales de precios pueden favorecer o dificultar las prácticas de gestión forestal perjudiciales para el medio ambiente, según la naturaleza de las prácticas y productos madereros afectados.

**IMPUESTOS/
SUBVENCIONES**

Impuestos sobre las actividades de reforestación, los derechos de tala, los derechos de concesión, las subvenciones a la plantación y a la elaboración y otros impuestos o subvenciones existentes en el sector forestal influirán directamente en la gestión y producción madereras; las subvenciones fiscales en otros sectores pueden tener efectos indirectos, por ejemplo, las subvenciones a la producción ganadera pueden favorecer la deforestación en las zonas madereras.

ción de la madera ya que reduce los costos de obtención de los recursos forestales. Representa también una subvención a los consumidores, ya que los productos forestales acceden al mercado a un precio más reducido. Las inversiones públicas en las zonas forestales remotas impulsa también la emigración humana y la expansión de la agricultura, que es la causa principal del apeo de los bosques en muchos países.

Políticas del sector forestal. Como ejemplo de medidas que persiguen directamente la ordenación forestal pueden citarse las reducciones fiscales y las subvenciones para la transformación de los bosques, las actividades de forestación y la producción de madera. El sector forestal se ve afectado también por las medidas que modifican los incentivos u obstaculizan la competencia en las industrias de transformación o sectores afines, como el de elaboración de madera y el de la construcción. Desde hace unos años, la investigación aplicada está dedicando una gran atención al estudio de la relación económica entre las políticas forestales y la deforestación⁴⁶. Se ha llegado a la conclusión de que las políticas de precios y de gestión forestales distorsionan muchas veces los costos. En primer lugar, los precios de los

productos de madera tropical o de los productos obtenidos de terrenos forestales transformados en tierras agrícolas no incorporan los valores económicos perdidos, como los cánones procedentes de la explotación maderera, la obtención de productos forestales no madereros, las funciones protectoras y ecológicas de los bosques o la pérdida de biodiversidad. En segundo lugar, frecuentemente los costos directos del aprovechamiento de los bosques tropicales y de su transformación en tierras agrícolas están subvencionados (o distorsionados de otra manera), lo que favorece una utilización excesiva y el despilfarro.

Una importante función que debe cumplir el análisis de las políticas es la de determinar si los beneficios derivados de la incorporación de esos valores perdidos en las decisiones que afectan a la utilización del bosque compensan los costos que conlleva la reducción de la producción y comercio de madera, así como las pérdidas consiguientes en puestos de trabajo e ingresos (y, asimismo, los costos que supone aplicar dichas políticas). El siguiente paso es corregir la distorsión de las políticas nacionales y las deficiencias del mercado interno, que causan una discrepancia entre el índice de utilización privada y social del bosque. Las políticas económicas eficientes internalizan los costos ecológicos de la utilización de los bosques en las decisiones relativas a la producción.

Las políticas que permiten una competencia imperfecta en el sector forestal pueden tener importantes repercusiones. Los obstáculos para operar pueden impedir la presencia de las empresas más eficientes, lo cual hará que se extraiga más madera de la necesaria para conseguir un determinado suministro de productos. En este sentido, son particularmente perjudiciales las ineficiencias del sector de elaboración, pues incrementan las necesidades de materia prima y, por consiguiente, la explotación maderera,

⁴⁶ Como ejemplos de estudios comparativos recientes acerca de las repercusiones de las políticas del sector público sobre la deforestación, pueden citarse: E.B. Barbier, J. Burgess, J. Bishop, B. Aylward y C. Bann. 1993. *The economic linkages between the international trade in tropical timber and the sustainable management of tropical forests*. Informe final para la OIMT; W.F. Hyde, D.H. Newman y R.A. Sedjo. 1991. *Forest economics and policy analysis: an overview*. World Bank Discussion Paper 134, Washington, DC. Banco Mundial; y R. Repetto y M. Gillis, eds. 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

como consecuencia del bajo índice de aprovechamiento y del exceso de capacidad. La competencia imperfecta puede impedir también que se adopten tecnologías y sistemas de gestión encaminados a perfeccionar las actividades de aprovechamiento forestal que reducen la degradación del medio ambiente.

Finalmente, la gestión pública es, en muchos casos, una fuente de ineficiencia. Por ejemplo, en un estudio de los bosques nacionales de los Estados Unidos se estima que si se hiciera pagar a quienes utilizan el bosque para fines de esparcimiento solamente 3 dólares al día, se obtendrían más ingresos que los que reporta actualmente la venta de madera⁴⁷. En el estudio se indica que si el presupuesto del Servicio Forestal de los Estados Unidos dependiera únicamente de los derechos de uso correspondientes a todas las actividades, desde la acampada a la explotación maderera, dicho organismo permitiría menos actividades que tienen fuertes repercusiones, como la corta a hecho y el pastoreo.

Políticas y sistemas de gestión en el sector forestal

Las políticas adoptadas pueden ocasionar diversos tipos de ineficiencias de gestión. Hyde, Newman y Sedjo⁴⁸ clasifican las políticas forestales según cómo afecten: i) a la explotación eficiente desde el punto de vista privado; ii) a la explotación eficiente desde el punto de vista social, cuando se toman en consideración las externalidades ambientales; iii) a los diversos sistemas de

imposición de derechos de explotación, de contratación y de otorgamiento de concesiones y sus repercusiones sobre la intromisión ilegítima, la tala de madera de buena calidad y otras pérdidas ambientales⁴⁹; y iv) el nivel de distribución de la renta. El Recuadro 20 presenta el caso de un concesionario que celebra un contrato con la administración forestal para extraer madera en bosques de propiedad pública. El ejemplo podría servir también para describir la explotación de un bosque de propiedad privada.

La formulación de políticas forestales para reducir las ineficiencias de los sistemas de gestión vigentes e impedir que las actividades de explotación produzcan una excesiva degradación es un proceso complejo que exige adoptar una actitud prudente con respecto a la incentivación del aprovechamiento forestal. Las políticas forestales suelen propiciar la explotación a corto plazo por parte de los concesionarios, llegando incluso, en algunos casos, a subvencionar una explotación comercial ineficiente⁵⁰.

A menos que se regulen de manera estricta, las concesiones de corta duración para realizar operaciones de explotación forestal en tierras de propiedad pública son un obstáculo para la ordenación sostenible, y

⁴⁷ El concepto de intromisión ilegítima se refiere a las pérdidas debidas a la explotación clandestina, que podría incluir también las pérdidas debidas a los sobornos. La tala de madera de buena calidad deja una masa forestal degradada.

⁴⁸ Para un examen más detallado de la cuestión y otros ejemplos, véase: M. Gillis, 1990. *Forest incentive policies*. Documento preparado para el World Bank Forest Policy Paper; D.W. Pearce, E.B. Barbier y A. Marlandya, 1990. *Sustainable development: economics and environment in the Third World*. Londres, Edward Elgar-Earthscan; y R. Repetto y M. Gillis, eds., *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

⁴⁷ R. O'Toole, 1988. *Reforming the Forest Service*. Washington, DC., Island. Citado en A.T. Durning, 1994. *Saving the forests: what will it take?* Worldwatch Paper 117. Washington, DC, Worldwatch Institute.

⁴⁸ Hyde, Newman y Sedjo, *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

RECUADRO 20
**FIJACION DE PRECIOS
 Y OTORGAMIENTO
 DE LAS CONCESIONES**

Hyde, Newman y Sedjo (1991) consideran que el régimen de fijación de precios y de otorgamiento de las concesiones son incentivos fundamentales que determinan si la explotación maderera es eficiente tanto desde el punto de vista privado como social. Si el titular de una concesión maderera aplica un plan de gestión forestal que potencia al máximo el valor futuro de la producción de madera de la concesión, cabe afirmar que el concesionario está realizando una explotación eficiente desde el punto de vista privado. Si, además, sufraga los costos ambientales externos que puedan derivarse de la extracción de madera, como la pérdida de posibles valores forestales no madereros y de servicios ecológicos (por ejemplo, la protección de cuencas hidrográficas), se dice que la extracción de

madera que realiza el concesionario es, además, eficiente desde el punto de vista social.

En la figura se ilustran estos extremos. Si p es el precio competitivo de las trozas extraídas, V el volumen de madera extraído y la curva MC , representa el costo marginal privado a corto plazo que supone para el concesionario la extracción de madera, V_1 es el nivel óptimo de explotación privada a corto plazo. Es decir, el concesionario privado se preocupa únicamente por el beneficio financiero a corto plazo derivado de la extracción de madera y no tiene en cuenta los beneficios potenciales a largo plazo que puede reportar la masa forestal ni los efectos ambientales externos que entraña la explotación maderera. Sin embargo, este nivel de extracción, V_1 , no es eficiente (desde el punto de vista priva-

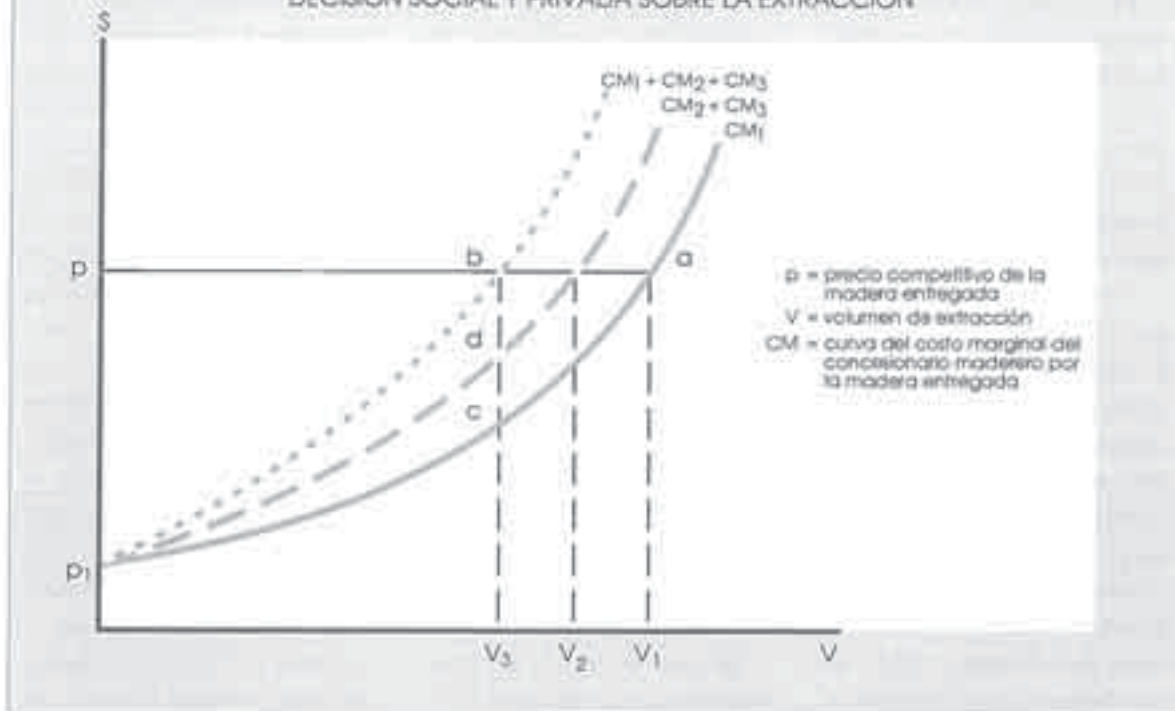
cuando los derechos de tala y el costo de las licencias son bajos no reflejan el valor que tiene la madera en pie en razón de su escasez. Además, muchos gobiernos no tienen los medios necesarios para controlar con eficacia la explotación y la gestión de los bosques públicos, y ello da lugar a la explotación ilegal. Todos estos factores dificultan la gestión sostenible de los recursos forestales por empresas privadas.

En todo el sudeste de Asia, la asignación de derechos de concesión maderera y los

contratos de arrendamiento de corta duración, junto a la falta de incentivos para las actividades de repoblación forestal, ha causado un agotamiento excesivo de los bosques ordenados para la producción de madera. En Filipinas³¹ se descubrió que el be-

³¹ R. París y Ruzicka I. 1991. *Barking up the wrong tree: the role of rent appropriation in sustainable forest management*. Environment Office Occasional Paper No. 1. Manila, BAsD.

DECISION SOCIAL Y PRIVADA SOBRE LA EXTRACCION



do) a largo plazo porque no incluye los costos de uso derivados de la explotación a corto plazo (es decir, que en el futuro se obtendrán menos be-

neficios que si la masa residual se hubiera dejado en buenas condiciones y se hubiera evitado la tala de madera de buena calidad y otras prácticas que

degradan el rodal). Este régimen de explotación no es tampoco eficiente desde el punto de vista social, porque no tiene en cuenta los costos am-

neficio neto derivado de la explotación del bosque primario era negativo (del orden de -130 a -1 175 dólares por hectárea) si se incluían los costos que suponía la replantación de la masa forestal, su agotamiento y los efectos perjudiciales externos.

Las concesiones de corta duración estimulan la búsqueda de beneficios, es decir, los concesionarios explotan masas forestales adicionales a fin de obtener beneficios inmediatos. Además, las políticas de precios y las medidas fiscales inadecuadas permi-

ten a las empresas madereras obtener un nivel excesivo de beneficios⁵². Cuando los derechos de tala y los impuestos no alcanzan el nivel adecuado o cuando los gobiernos venden a un precio excesivamente bajo los derechos de extracción de madera, permiten que los concesionarios de explotacio-

⁵² M. Gillis. 1992. Forest concession, management and revenue policies. En N.P. Sharma, ed., *op. cit.*, nota 7, pág. 255.

bientales externos que supone la extracción de madera (la degradación de cuencas hidrográficas, la sedimentación aguas abajo, la perturbación del ciclo de nutrientes, la desaparición de hábitat naturales y la pérdida de productos no madereros).

El perfeccionamiento de los acuerdos contractuales entre la administración forestal y el concesionario permitiría garantizar que este último «internalizara» los costos adicionales de uso y practicara, por tanto, un régimen de explotación eficiente desde el punto de vista privado. Los contratos de larga duración que coinciden con las rotaciones óptimas de extracción/regeneración permitirían asegurar que el concesionario tuviera en cuenta dichos costos de uso (MC_2 en la figura). Podrían establecerse también otros mecanismos,

como incluir disposiciones que condicionaran los contratos a corto plazo a la utilización de prácticas sostenibles o incluso la venta del terreno forestal. El establecimiento de esos mecanismos contractuales garantizaría que el concesionario aplicara el régimen de explotación óptimo a largo plazo, V_p , y extrajera un menor volumen de madera. Finalmente, si MC_2 representa los costos ambientales externos adicionales que entraña la extracción de madera, dichos costos pueden ser también internalizados gravando al concesionario con un impuesto equivalente a *bd*.

En caso de que la administración forestal nacional decidiera establecer un impuesto único para cubrir los costos de uso y los costos ambientales, *bc* representaría en la figura la cuantía óptima de dicho impuesto. Hyde, Newman y Sedjo

sostienen que un gravamen de esas características no serviría para que el concesionario ampliara su horizonte temporal más allá de la obtención de beneficios inmediatos y que, de hecho, favorecería la tala de madera de buena calidad, la intromisión ilegítima y la evasión fiscal, especialmente en el caso de las masas forestales inframarginales. El resultado sería que el concesionario estaría aplicando el régimen óptimo de explotación desde el punto de vista social, V_p , que supone una menor extracción de madera que el régimen privado a corto o largo plazo.

Como se indica en la figura, el concesionario obtiene un beneficio económico que equivale a pap_p , o pbp_p , si se tienen en cuenta todos los costos sociales. La administración forestal puede obtener todo ese beneficio, o parte del mismo,

nes madereras y los especuladores obtengan un beneficio excesivo de los recursos forestales.

El Cuadro 13 ofrece los datos correspondientes a la participación del Estado en los beneficios derivados de la explotación de madera tropical en cinco países. El beneficio se calcula como el valor de las trozas o de los productos de la madera una vez descontados los costos totales hasta su llegada al mercado. En los beneficios madereros se incluyen los beneficios efectivos que obtie-

nen los gobiernos y las empresas madereras (concesionarios de explotaciones, propietarios de aserraderos y comerciantes) y los beneficios potenciales (es decir, los que se han perdido como consecuencia de los daños causados por la explotación, de la elaboración ineficiente y de la tala de madera de buena calidad)³³. En el Cuadro 13, la columna en la que se recogen los beneficios potenciales refleja los beneficios que se habrían obtenido si todas las trozas extraídas se destinaran a aquellos usos (exportación

cobrando derechos de extracción. Un impuesto *ad valorem* (tasa uniforme) que suponga un porcentaje de los ingresos netos no afecta al régimen de explotación (es decir, no hace que el concesionario pase de V_1 a V_2), pero incentiva la tala de madera de buena calidad y la intromisión ilegítima y no tiene en cuenta los costos ambientales externos.

Un canon fijo, que es un derecho uniforme por unidad de explotación, modifica la decisión relativa a la extracción en tierras marginales, pero tam-

bién propicia la tala de madera de buena calidad y la intromisión ilegítima e ignora los costos ambientales externos en las tierras forestales inframarginales. Además, el incremento de dicho canon puede hacer disminuir los ingresos fiscales si la elasticidad de la curva del costo marginal es mayor que 1, y podría reducir la extracción de madera por debajo del nivel óptimo desde el punto de vista social, V_2 .

Para internalizar los costos de uso y los costos ambientales y obtener, al mismo tiem-

po, un porcentaje mayor de los beneficios es necesario aplicar una combinación de políticas: en primer lugar, establecer mecanismos contractuales de larga duración y un impuesto ambiental equivalente a *bd*, como se ha señalado anteriormente; en segundo lugar, cobrar una tarifa global en una subasta competitiva por el derecho de explotación de la masa forestal, igual a pbp_1 , a fin de obtener el beneficio económico generado en V_2 .

Fuente: W.F. Hyde, D.H. Newman y R.A. Sedjo. 1991. *Forest economics and policy analysis: an overview*. World Bank Discussion Paper 134. Washington, DC. Banco Mundial.

directa, aserradero, contrachapados) que rinden el beneficio más elevado³⁴.

Boado estima que en el período 1979-1982, los beneficios potenciales del sector

³³ J.R. Vincent. 1990. Rent capture and the feasibility of tropical forest management. *Land Economics*, 66 (mayo).

³⁴ La obtención de una parte de los beneficios no es *per se* tan fundamental como lo es garantizar la «internalización» adecuada de los costos de uso de

la explotación maderera mediante un régimen contractual y de concesiones adecuado. De esa manera, aun cuando la participación del Estado en los beneficios sea escasa, se puede asegurar el aprovechamiento de la masa forestal según un régimen eficiente desde el punto de vista privado, a largo plazo. Pero en muchos países a la participación escasa del Estado en los beneficios se suman los efectos de una política de concesiones inadecuada que induce a los concesionarios a adoptar un sistema de gestión que sólo tiene en cuenta la obtención de beneficios inmediatos.

CUADRO 13

Participación en los beneficios derivados de la explotación de madera tropical

País	Beneficio potencial de la extracción maderera	Beneficio real de la extracción maderera	Participación del Estado en los beneficios	Participación del Estado en:	
				Beneficios potenciales	Beneficios reales
[..... millones de dólares EE.UU.]			[..... %]		
Indonesia (1979-1982)	4 954	4 409	1 644	37,3	33,2
Sabah, Malasia (1979-1982)	2 198	2 094	1 703	81,3	77,5
Filipinas (1979-1982)	1 505	1 033	171	16,5	11,4
Côte d'Ivoire	204	188	59	31,5	28,9
Ghana	---	80	30	38,0	---

Fuente: Repetto y Gillis, eds., op. cit., nota 46, pág. 304.

forestal de Filipinas eran de más de 1 500 millones de dólares, mientras que los beneficios reales sólo superaron ligeramente los 1 000 millones de dólares³⁵. La diferencia entre esas dos cifras hay que atribuirla a la ineficiencia de las fábricas de tableros contrachapados. Una troza exportada como madera de aserrio o sin elaborar reportaba mayores beneficios netos que si se utilizaba para la fabricación de tableros contrachapados. Durante el mismo período, los ingresos totales del Estado procedentes de los gravámenes forestales y de los derechos de exportación representaron aproximadamente el 11 por ciento de los beneficios potenciales. Boado concluye que la imposibilidad del Gobierno de obtener un porcentaje más elevado de los beneficios posibles contribu-

yó a acelerar la deforestación al estimular la extracción de madera en todo el país.

Aunque la superficie total de los bosques productivos de Filipinas es de 4,4 millones de ha, de hecho las concesiones madereras ocupan una superficie de casi 5,7 millones de ha, casi el 90 por ciento de la superficie forestal total del país. Las concesiones se otorgan para un período de entre 5 y 25 años, aunque el ciclo mínimo de tala es de 30 años y el ciclo de rotación de 60 años. En general, no son los funcionarios forestales, sino otros responsables de la adopción de decisiones quienes deciden el régimen de concesiones y su asignación³⁶.

Los departamentos forestales, particularmente en los países en desarrollo, encuen-

³⁵ E.L. Boado. 1988. Incentive policies and forest use in the Philippines. En R. Repetto y M. Gillis, eds., op.cit., nota 46, pág. 304.

³⁶ D. Poore, P. Burgess, J. Palmer, S. Rietbergen y T. Synnott. 1989. *No timber without trees: sustainability in the tropical forest*. Londres, Earthscan.

tran grandes dificultades para administrar y recaudar los derechos e impuestos sobre la madera. Por ejemplo, en Malawi, el Departamento de Bosques no recauda ni siquiera el 50 por ciento de las contribuciones correspondientes a la extracción de madera. El problema, reside, en gran parte, en la complejidad de la estructura fiscal y del régimen de concesiones, que dificulta la recaudación de los ingresos.

En un estudio de la política de precios forestales en el África occidental y central, Grut, Gray y Egli²⁷ concluyen que un régimen adecuado de concesiones puede estimular la gestión sostenible y la conservación de los bosques, reflejar los valores de los recursos forestales y financiar la ordenación forestal. Estos autores formulan las siguientes conclusiones: los ingresos del sector forestal podrían ser más elevados, porque tanto los derechos como la tasa de recaudación de los mismos son bajos; los bosques «sin valor» son los primeros que desaparecen; la inexistencia de derechos de concesión estimula la adquisición de nuevas concesiones en detrimento de la gestión de las existentes. El autor sugiere la posibilidad de establecer una renta de concesión anual, mediante subasta competitiva, y sustituir las concesiones de explotación por concesiones de gestión de los bosques, que serían objeto de una inspección periódica.

Los derechos e impuestos sobre la madera repercuten también decisivamente en la estructura de la industrialización forestal, que influye tanto en el desarrollo económico como en la deforestación a largo plazo. Por ejemplo, los precios de la madera en pie inciden decisivamente en el agotamiento de las reservas de madera y en la expan-

sión de las actividades de elaboración, al propiciar que el sector forestal no dependa de los bosques primarios sino de los bosques secundarios y facilitar la adecuación de la capacidad de elaboración a las existencias de madera²⁸. Sin embargo, en la mayor parte de los países en desarrollo los precios de la madera en pie no los fija el mercado sino la administración, lo cual significa que la madera en pie está infravalorada y no refleja la creciente escasez de bosques primarios. Debido a ello:

- los bosques primarios se agotan demasiado rápidamente;
- los terrenos forestales se talan para dedicarlos a la agricultura o a otros usos;
- las inversiones que se dirigen a los bosques secundarios son insuficientes e inadecuadas;
- las instalaciones de elaboración son ineficaces;
- las decisiones que se adoptan en relación con el comercio de trozas y de madera industrial no son las más oportunas y favorecen los sistemas de gestión no sostenible;
- es necesario instaurar sistemas complicados y contraproducentes para controlar la exportación de capitales a fin de asegurarse de que los beneficios obtenidos de la explotación de los recursos no son repatriados.

Los países industrializados afrontan los mismos problemas de política fiscal en relación con los derechos y cánones de explotación en las tierras forestales de propiedad pública. Habitualmente, el cálculo de los derechos se realiza sobre la base del precio de la madera industrial en la fábrica,

²⁷ M. Grut, J.A. Gray y N. Egli. 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper No. 143, Washington, DC, Banco Mundial.

²⁸ J.R. Vincent y C.S. Binkley. 1991. *Forest-based industrialization: a dynamic perspective*. Development Discussion Paper No. 389. Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development.

descontando los costos de la tala, extracción y conversión (de trozas en madera industrial)³⁹. Esos métodos de fijación de precios no tienen en cuenta los costos de uso y los valores ambientales a largo plazo y, en muchos casos, los precios así establecidos están muy alejados del valor de mercado de la madera y de su valor económico en razón de su escasez.

Por ejemplo, en Australia, son los organismos forestales estatales los que, generalmente, fijan la cuantía de los derechos de explotación maderera, que luego se negocian con los distintos compradores como parte de un conjunto de medidas que incluyen compromisos de elaboración. Por lo general, los derechos se ajustan teniendo en cuenta la inflación y las condiciones del mercado. Un estudio reciente comparaba los precios administrativos con los precios del mercado en el decenio de 1980. El estudio señalaba que las industrias de elaboración de madera estaban dispuestas a pagar entre un 49 y un 74 por ciento por encima de los precios establecidos para las trozas de baja calidad, entre un 34 y un 48 por ciento más para las trozas de calidad media, y entre un 27 y un 40 por ciento más para las trozas de la mejor calidad⁴⁰. Por lo general, los precios de las trozas de aserrío de frondosas y coníferas procedentes de bosques primarios eran inferiores al valor del mercado, y en cuanto a los de las trozas para la fabricación de pasta eran en unos casos inferiores y en otros superiores a los precios del mercado.

Wibe ponía de relieve en otro estudio los problemas que era necesario afrontar para

conseguir que los inversores y concesionarios privados de los países industrializados llevaran a cabo una explotación maderera eficiente desde el punto de vista privado, a largo plazo⁴¹. En primer lugar, las imperfecciones del mercado impiden capitalizar plenamente las inversiones en el sector forestal mediante la venta de la madera en pie o de las masas forestales de plantación. Por ejemplo, en Francia, Alemania y los países nórdicos existen disposiciones comerciales restrictivas que afectan a los terrenos forestales. Además, la normativa en materia de compra y venta de terrenos forestales supone elevados costos de transacción, especialmente cuando las propiedades son de tamaño reducido, como ocurre habitualmente. A causa de ello, los propietarios de bosques privados tienden a invertir demasiado poco en las actividades de regeneración y/o reforestación.

En segundo lugar, la cuestión principal que hay que afrontar en los países industrializados con respecto a los terrenos forestales de propiedad pública es la de establecer un sistema contractual eficaz con el sector privado. Por ejemplo, en Canadá, donde sólo el 11 por ciento de las tierras forestales es propiedad del Gobierno Federal, mientras que el 80 por ciento está en manos de las provincias, los gobiernos provinciales venden licencias a concesionarios privados por periodos que oscilan entre los 20 y los 50 años. Habitualmente, los concesionarios tienen derecho a explotar la zona en una ocasión, con algunas restricciones respecto a las tallas anuales máximas. Pueden conseguir también otro tipo de licencias que les permiten extraer un volumen determinado de madera en una zona concreta. Sin embargo, esos contratos no contemplan, muchas veces, los

³⁹ Hyde, Newman y Sedjo, *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

⁴⁰ Resource Assessment Commission. 1991. *Forest and timber enquiry*, Vols.1 y 2. Proyecto de informe. Canberra Australian Government Publishing Service.

⁴¹ S. Wibe. 1991. *Market and intervention failures in the management of forests*. Informe al Comité de Medio Ambiente. París, OCDE.

RECUADRO 21
EL SISTEMA DE CORTA A HECHO

La corta a hecho es un sistema de explotación generalizado en los bosques de la zona templada. Entre sus ventajas hay que señalar la sencillez, la adaptabilidad y la eficacia. Sin embargo, al indicar los aspectos negativos de este sistema se afirma que produce pérdida de suelo, perturba el equilibrio hidrológico y causa la alteración rápida de las condiciones ecológicas en detrimento de los taxones que habitan en el bosque. Además, una vez realizada la corta a hecho el bosque presenta un aspecto poco agradable desde el punto de vista estético. Por otra parte, este sistema de tala crea unas condiciones de inestabilidad física y ecológica en torno a los límites de la zona talada y afecta a los hábitat de especies que necesitan un hábitat extenso inalterado, como la lechuza moteada del norte.

En la zona boreal, los efectos de la corta a hecho sobre el medio ambiente son aún más graves: los bosques afectados son, frecuentemente, bosques primarios inalterados; los suelos son frágiles y la tala perturba el ciclo hidrológico; las talas se realizan a gran escala; y la regeneración contiene menos diversidad de especies arbóreas y de edades.

Los bosques boreales se renuevan por medio de grandes incendios; algunos afirman que las cortas a hecho cumplen la

misma función que ese elemento natural. Sin embargo, el inventario forestal realizado por el Departamento Forestal del Canadá en 1991 muestra que en los bosques que han sido talados existe una proporción más elevada de álamos y abedules que en los bosques boreales inalterados y, asimismo, una disminución de la zona de píceas y pinos. En los pinares barridos por el fuego se registra la regeneración del pino. Por otra parte, el inventario pone de manifiesto que apenas existen diferencias en cuanto a la composición por edades entre los bosques regenerados e inalterados.

Las investigaciones realizadas en el Canadá y Finlandia indican que existen marcadas diferencias entre las comunidades de aves de los bosques maduros que han sido explotados y aquellos que no han sido talados. En algunos casos, las diferencias de densidad de población de aves, nueve veces mayor en los bosques vírgenes que en las plantaciones jóvenes de picea, pueden deberse a que los bosques se hallan en una fase distinta de crecimiento.

La investigación demuestra que se pueden reducir muchos de los efectos negativos de la corta a hecho conservando árboles semilleros como fuente de semillas y árboles maduros para el anidamiento de las

aves, estableciendo corredores para la fauna silvestre, que permitan el desplazamiento de los mamíferos, limpiando de los ríos los restos de las cortas, construyendo los caminos y las vías de arrastre de los troncos lo más lejos posible para evitar la fragmentación y reduciendo la extensión de las zonas de tala.

daños y la degradación de la masa forestal a largo plazo ni el impacto ambiental (véase el Recuadro 21). La pérdida de ese tipo de valores tampoco se refleja en los derechos de licencia, que suelen ser muy bajos, y en algunos lugares, insignificantes.

En los países de la OCDE, las subvenciones, particularmente para el establecimiento de plantaciones, tienen un impacto ambiental directo⁶². En Suecia, la subvención del saneamiento de tierras para aumentar la producción de madera ha causado la pérdida de más de 30 000 ha de humedales todos los años. En los años ochenta, el Gobierno del Reino Unido incrementó las reducciones fiscales para las actividades de forestación, pero no para la compra de tierras. Ello indujo a los inversores a comprar menos tierras y a obtener mayores reducciones fiscales estableciendo plantaciones en tierras desprovistas de valor agrícola, como humedales, turberas, páramos y otras zonas de gran valor ecológico y recreativo. Las bonificaciones fiscales fueron suprimidas en 1990, pero han sido sustituidas por subvenciones directas a los agricultores para actividades de forestación.

Las subvenciones para establecer plantaciones forestales tienen consecuencias económicas a largo plazo, que pueden tener también un impacto ambiental indirecto. Cuando la concesión de subvenciones impulsa las actividades de forestación en las tierras agrícolas y en los humedales, el incremento de la oferta puede entrañar una reducción de los precios y de la rentabilidad. En Italia, ello ha dado como resultado la sustitución de administradores calificados de plantaciones establecidas por nuevos propietarios subvencionados y menos calificados, con consecuencias negativas para la

eficiencia productiva y la gestión de las masas forestales a largo plazo.

En Alemania y en los Estados Unidos, la intervención del Estado ha favorecido la venta de terrenos forestales públicos a un precio inferior a su costo, con la consiguiente reducción de las inversiones privadas y de la rentabilidad del sector en su conjunto. Ello se ha debido a una gestión forestal ineficaz y unos niveles subóptimos de explotación. En España, el hecho de que no se reconociera la importancia de los beneficios ecológicos de los encinares y alcornoques de las zonas de dehesas ha causado una falta de inversiones en las propiedades privadas. La política del Gobierno favoreció la plantación de coníferas, álamos y eucaliptos, que han alterado las características de las plantaciones y han intensificado la degradación ambiental en esas regiones.

Las políticas nacionales erróneas y las deficiencias del mercado interior tienen importantes repercusiones sobre la gestión forestal sostenible. Para conseguir una gestión eficaz y sostenible de los recursos forestales será necesario modificar las políticas del sector público. La valoración económica de las políticas vigentes es de gran importancia con miras a adoptar las medidas oportunas. Sin embargo, en muchos casos no se dispone de datos suficientes para calcular con precisión los costos económicos derivados de las deficiencias del mercado y de la aplicación de políticas erróneas.

Las deficiencias del mercado interior y las políticas nacionales erróneas tienen también importantes consecuencias por lo que respecta a la dedicación de las tierras forestales a la agricultura y a otros usos. Dado que ésta es la principal causa de deforestación en el mundo, para poner coto a la deforestación y a la degradación de los bosques no será suficiente, en la mayor parte de los países, con afrontar las deficiencias del mercado y las políticas erróneas que afectan directamente al sector forestal.

⁶² T. Jones y S. Wibe. 1992. *Forests: market and intervention failures – five case studies*. Londres, Earthscan.

DILEMAS DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS FORESTALES

IV. Bosques, comercio y medio ambiente

Algunos de los temas más controvertidos con los que se enfrentan las autoridades nacionales del sector es el impacto ambiental del comercio internacional. Algunos grupos ecologistas y de defensa del medio ambiente interesados en el debate entre comercio y ecología afirman que una ulterior liberalización del comercio aumentaría la demanda de madera tropical. No es sorprendente que estos grupos tiendan a desconfiar de los acuerdos comerciales, regionales y mundiales destinados a eliminar las barreras comerciales. Una serie de grupos de interés abogan por la adopción de medidas comerciales más restrictivas en las negociaciones multilaterales a fin de detener el agotamiento de los bosques, fomentar una ordenación sostenible de la madera y elevar las compensaciones financieras para los países productores de madera que disminuyen sus ingresos y tienen que hacer gastos cuando cambian su política forestal.

Entre los temas más importantes relativos al debate comercio-medio ambiente se encuentran los siguientes: *i)* la explotación maderera de bosques de árboles de edad madura situados en algunas regiones del mundo para abastecer el comercio maderero; *ii)* los efectos de la política mercadológica y los desajustes comerciales sobre los incentivos para el comercio maderero; y *iii)* la incapacidad de muchos países para realizar una transición sostenible desde la dependencia de los árboles de edad madura a los árboles de crecimiento secundario y para hacer compatible la capacidad nacional de

CUADRO 14

Comercio mundial de productos forestales

	1961		1992	
	Total	Madera en rollo	Total	Madera en rollo
<i>..... millones de dólares EE.UU.</i>				
Comercio mundial	6 039	708	103 331	9 876
Comercio de los países desarrollados	5 493	408	86 455	6 402
Comercio de los países en desarrollo	546	300	16 876	3 474

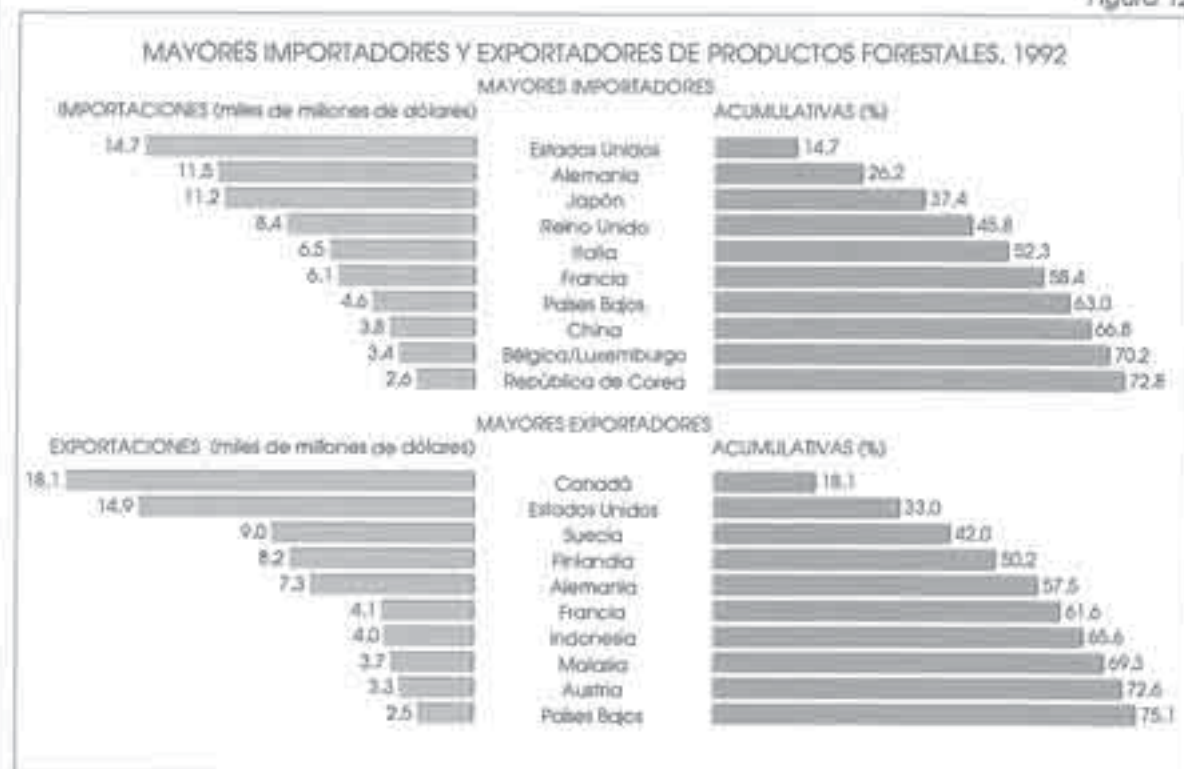
elaboración con la disponibilidad de existencias de madera. Después de un breve examen de la estructura del comercio mundial con respecto a los productos forestales, en esta sección se hace un examen del debate sobre las barreras comerciales de los productos forestales, la exportación de madera y las restricciones a la importación de la misma, las prohibiciones comerciales y las restricciones ambientales relativas al comercio, incluido el etiquetado ambiental y la certificación de la madera.

Si bien el objetivo de esta sección es examinar la índole de los aspectos relativos a la silvicultura del debate sobre medio ambiente y comercio, es importante tener en cuenta una serie de cuestiones adicionales. Por ejemplo, la liberalización del comercio plantea cuestiones importantes con respecto a la distribución social de la riqueza, los recursos y los ingresos. La apertura de los mercados tiende a concentrar la riqueza y a redistribuirla entre los grupos económicamente fuertes a expensas de los segmentos de la sociedad menos favorecidos. Estos cambios requieren intervenciones públicas para ajustar la competencia imperfecta y los fallos del mercado. Cómo sostener una distribución productiva y regular los conflictos en relación con los recursos forestales es una cuestión básica en el nuevo mundo del mercado liberalizado, y los países están sólo comenzando a enfrentarse con la complejidad de estos problemas.

MODELOS DE COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS FORESTALES

Aproximadamente una cuarta parte de la producción mundial de madera entra en el mercado internacional; en 1992 alcanzó más de 102 000 millones de dólares cantidad que corresponde aproximadamente al 3 por ciento del comercio mundial de mercancías (véase el Cuadro 14). El comercio de productos de la madera está aumentando más rápidamente que la producción. Los países desarrollados dominan las corrientes comerciales y a ellos corresponde más del 80 por ciento del mercado mundial. Además, el comercio se concentra en un pequeño grupo de países; los cinco primeros importadores, que aparecen en la Figura 12, representan el 50 por ciento de las importaciones mundiales mientras que los cinco principales exportadores representan más del 50 por ciento de las exportaciones mundiales. Brasil, Indonesia y Malasia por sí solos concentran el 10 por ciento de las exportaciones mundiales y el 50 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Para varios de los principales exportadores, los productos forestales son un componente importante de su comercio exterior; en el caso de Camboya, la República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Finlandia, Laos, Liberia, Myanmar y las Islas Salomón, los productos de la madera representan más del 20 por ciento de sus exportaciones totales; en cuanto al Canadá,



Fuente: FAO

Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Fiji, Finlandia, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Swazilandia y Suecia, exceden del 10 por ciento. Canadá exporta casi el 50 por ciento de su producción, y otros países dependen fuertemente de las importaciones. Tal es el caso sobre todo del papel, de cuyas importaciones dependen unos 80 países en desarrollo y representan más de la mitad de los suministros. Incluso los Estados Unidos, que es el mayor productor del mundo y el segundo mayor importador de productos forestales, es también el mayor importador de dichos productos.

Uno de los rasgos más importantes del comercio de los países en desarrollo ha sido el aumento de la parte correspondiente a los productos manufacturados de sus exportaciones totales. En 1961, el 54 por ciento del valor de las exportaciones era de madera en rollo sin elaborar mientras que en 1991, esta proporción había descendido al 20 por ciento de un total mucho mayor.

Mientras que la madera tropical representa sólo una pequeña parte del comercio mun-

dial y de la producción total, es significativa en una serie de países. En Malasia, la exportación de madera aserrada y de paneles a base de madera constituyó más del 60 por ciento de la producción en 1991 y 1992. Las exportaciones de Indonesia están compuestas en más del 80 por ciento de paneles y tableros a base de madera. Otros países con un alto porcentaje de exportaciones son el Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Liberia y Papua Nueva Guinea.

El 80 por ciento aproximadamente de la madera en rollo industrial procedente de los países tropicales la importan los países de Asia (China, Japón, Tailandia y la República de Corea). Japón es el mayor importador por sí solo, y en 1992 importó el 45 por ciento de las importaciones totales.

POLITICAS COMERCIALES Y ORDENACION FORESTAL

Además de aplicar restricciones con miras a los ingresos fiscales o para reducir la dependencia de las importaciones, los países con industrias forestales pueden aplicar normas comerciales restrictivas para proteger sus propias industrias forestales, para estimular la elaboración de los productos de valor añadido o para reducir el contenido en madera en rollo de sus exportaciones de productos madereros. Las barreras al comercio son entre otras los aranceles, los contingentes y otros tipos de controles que limitan la calidad y el volumen de los productos forestales comercializados en relación con los que deberían incluirse en un mercado libre. Los aranceles y contingentes sobre los productos forestales importados proporcionan protección para las industrias forestales nacionales. Se utilizan las subvenciones y las normas estándar para los productos a fin de discriminar a los productos forestales importados. Los impuestos y las prohibiciones a la exportación de madera en rollo están destinadas a promover la elaboración del producto con valor añadido y a reducir la extracción de madera.

En los últimos 40 años, las negociaciones sobre comercio internacional han intentado reducir las restricciones al comercio de una gran variedad de bienes y servicios, entre ellos los productos forestales.

Foros como el GATT proporcionan un medio para llegar a acuerdos sobre la reglamentación comercial, solucionar las controversias y reducir las barreras comerciales.

Restricciones a la exportación

Las prohibiciones de exportación de trozas y las restricciones conexas se utilizan a menudo en los países productores para permitir a los elaboradores nacionales el acceso a troncos de madera de menor costo, y para aumentar las actividades que generan valor añadido y empleo. Los defensores de dichas

restricciones afirman que las prohibiciones a la exportación son buenas también para el medio ambiente ya que, al disminuir la demanda exterior se reduce la extracción de madera; cuando las industrias de elaboración se expanden y dependen de un suministro regular de madera, aumentan los incentivos para invertir y administrar los recursos forestales, y las prohibiciones de exportación de trozas son necesarias para contrarrestar los altos aranceles impuestos por muchos países industriales sobre los productos acabados de la madera.

Si bien se trata de un tema complejo, las prohibiciones a la exportación de madera en rollo no han provocado ni una mejor conservación de los bosques ni el desarrollo de industrias de elaboración eficaces. Las prohibiciones no reducen la demanda general de trozas sino que cambia el lugar de su elaboración. Si bien las restricciones a las exportaciones de troncos pueden estimular el crecimiento a corto plazo y el empleo en el sector de elaboración nacional durante un tiempo, tienden a provocar a la larga una infravaloración de los troncos, pérdidas del valor añadido y de los ingresos procedentes de los recursos, una elaboración por encima de la capacidad existente y unas prácticas de producción ineficaces⁶³.

⁶³ Véase J.R. Vincent. 1992. A simple, non-spatial modelling approach for analyzing a country's forest-products trade policies. En R. Haynes, P. Harou y J. Mikowski, eds., *Forestry sector analysis for developing countries*. Actas de las reuniones celebradas por los grupos de trabajo sobre aprovechamiento integrado de la tierra y política forestal y análisis del sector forestal, Décimo Congreso Forestal Mundial, París; J.R. Vincent. 1992. The tropical timber trade and sustainable development. *Science*, 256: 1651-1655; y L.F. Constantino y D. Ingram. 1990. *Supply-demand projections for the Indonesian forest sector*. Yakarta, Ministerio de Montes, Gobierno de Indonesia y FAO.

Además, al darse una demanda interior elástica para las trozas como insumos, aumentarán probablemente las tasas de deforestación⁶⁴. Por ejemplo, cuando las prohibiciones a la exportación provocan el descenso de los precios de las trozas, los bosques tropicales se consideran como una utilización secundaria de la tierra y la madera en pie como un bien abundante. Si las restricciones a la exportación provocan una capacidad excesiva, a medio y largo plazo aumenta la presión para la extracción maderera. En el caso de Indonesia, las políticas gubernamentales encaminadas a promover las exportaciones de productos de madera elaborados en relación con las trozas, provocaron pérdidas económicas, ineficacia en las operaciones de elaboración y una aceleración de la deforestación⁶⁵. No obstante, Indonesia duplicó el valor de sus exportaciones en un decenio y aumentó del 0 al 30 por ciento su parte en el comercio mundial de tableros de contrachapado. La producción industrial de madera en rollo aumentó en un 50 por ciento, pero las exportaciones descendieron de 20 millones de metros cúbicos a ser prácticamente inexistentes.

Restricciones a la importación

Aun cuando los aranceles a la importación sobre los productos forestales tropicales son generalmente bajos y están descendiendo en los principales mercados consumidores desarrollados, los obstáculos no arancelarios

pueden ser significativos e ir en aumento⁶⁶. En algunos casos, los principales importadores han aumentado los obstáculos no arancelarios (a pesar de los compromisos de reducirlos) a fin de mantener algún tipo de protección a las industrias nacionales, sobre todo las de los tableros contrachapados. En muchos países desarrollados, el aumento de tales obstáculos puede reflejar la creciente presión por parte de los grupos partidarios de reducir el consumo de madera tropical, que piensan -justa o equivocadamente- que perjudican al medio ambiente.

Las restricciones a la importación influyen sobre la utilización de recursos forestales disminuyendo la demanda mundial de productos madereros tropicales, reduciendo el valor de la madera en pie en los países productores, desalentando las inversiones en sistemas de elaboración más eficaces y, en algunos casos, eliminando los incentivos para una mejor ordenación forestal. Además, las restricciones a la importación sobre los productos de madera elaborados inducen a los países productores a solicitar subvenciones y restricciones a la exportación de trozas a fin de compensar a sus industrias nacionales.

Prohibiciones a la importación de madera tropical

En algunos países industriales, se han introducido prohibiciones a la importación de productos madereros tropicales o prohibiciones selectivas sobre aquellos productos que no se pueden obtener de forma sostenible. En Alemania unos 450 ayuntamientos y

⁶⁴ P.N. Varangis, C.A. Primo Braga y K. Takeuchi. 1993. *Tropical timber trade policies: what impact will eco-labelling have?* Documento de trabajo sobre investigación normativa WPS 1156. Washington, D.C. Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial.

⁶⁵ Véase Repetto y Gillis, eds., *op. cit.*, nota 46; y Barbier, Burgess, Bishop, Aylward y Bann, *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

⁶⁶ I.J. Bourke. 1988. En FAO. *Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries*. Estudio FAO: Montes 83, Roma; e I.J. Bourke. 1992. *Restrictions on trade in tropical timber*. Documento para la Comisión Forestal y de la Flora y Fauna Silvestre para África, Rwanda.

más del 90 por ciento de los consejos locales de los Países Bajos han prohibido el uso de madera tropical para sus propias actividades. En los Estados Unidos, los estados de Arizona y Nueva York prohíben la utilización de madera tropical en proyectos de construcción pública⁴⁷. Sin embargo, a pesar de su carácter popular, tales prohibiciones no son susceptibles de fomentar la ordenación sostenible en los países exportadores de madera tropical debido a varias razones.

Los países productores afirman que una prohibición sobre el comercio de los productos de madera tropical es discriminatoria debido a que a los productores de madera de las zonas templadas y boreales no se les imponen normas similares para las prácticas sostenibles. Además, para que los acuerdos comerciales multilaterales existentes sancionen una prohibición, tendrán que estar de acuerdo tanto los productores tropicales como los de las zonas templadas, y resulta aún menos viable el ampliar la prohibición al comercio de los productos de las zonas templadas. Dado que el mercado mundial para los productos madereros de las zonas templadas es mucho más amplio que para los productos de madera tropical, los gobiernos se resistirían a perjudicar sus propias industrias forestales haciendo extensiva la prohibición a todo el comercio de productos madereros. En el Recuadro 22 se examina esta cuestión en el sentido de cómo las autoridades forestales de las zonas templadas tratan de influir en las políticas forestales de los países tropicales.

Una prohibición sobre los productos de la madera tropical sería ineficaz para reducir tanto la deforestación como el comercio, si la producción de madera sigue siendo no sostenible. La parte correspondiente

a la madera tropical producida para la exportación es reducida y está descendiendo, mientras que están aumentando las exportaciones de madera tropical correspondiente al comercio Sur-Sur. En respuesta a una prohibición del comercio de madera tropical impuesta por los actuales importadores, los principales exportadores podrían desviar algunos de sus suministros al consumo interior o a otros nuevos mercados de exportación. En cuanto a los países de la zona tropical donde las exportaciones no son significativas ni constituyen un factor importante de la deforestación (por ejemplo en América Latina), la prohibición podría tener escasa repercusión en la gestión de la madera o en la deforestación general. Además, una prohibición al comercio tendría escasa repercusión sobre los incentivos económicos para una ordenación sostenible en lo que respecta a las concesiones, y puede de hecho fomentar las prácticas de gestión inadecuadas. Son las políticas interiores las que determinan si los costos ambientales están internalizados, y la mayoría de ellas influyen sobre las decisiones de los usuarios.

Los defensores del comercio libre afirman que eliminando los beneficios del comercio, la prohibición de las importaciones de madera tropical haría descender el valor derivado de la producción de madera y, por lo tanto, reduciría los incentivos para los países tropicales de mantener bosques de producción permanente. Ante las declinantes perspectivas de exportación y de ganancias, estos países pueden decidir que haya más bosques dedicados a usos alternativos. Mientras que el objetivo de la prohibición puede ser reducir la producción y exportación de trozas, a medio y largo plazo tal vez contribuya a aumentar la deforestación.

Muchos de los problemas relacionados con una prohibición total de la importación de productos madereros tropicales son aplicables también a una prohibición selectiva con respecto a la madera producida de

⁴⁷ Cutter Information Corp. 1991. *Global Environmental Change Report*, 3(16) (Arlington).

RECUADRO 22
INFLUENCIAS
NORDICAS
EN LAS POLITICAS
CON RESPECTO
A LOS BOSQUES
TROPICALES

Los bosques tropicales son objeto de investigaciones, debates y controversias internacionales centrados en los países de la zona templada. Muchas de las controversias se refieren a los beneficios regionales y mundiales que se pierden cuando los bosques tropicales se talan, explotan o fragmentan. Muchos de los grupos de científicos ecologistas afirman que los costos económicos, ambientales y sociales de convertir 154 millones de ha de bosques tropicales durante los años ochenta han sido muy superiores a los beneficios.

Las propuestas para detener la destrucción de los bosques tropicales y garantizar su ordenación sostenible son un factor preeminente de los actuales programas de ayuda al desarrollo y del asesoramiento en materia de políticas. El Fondo para la Protección del Medio Ambiente (GEF), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), el Banco Mundial, el Instituto Mundial sobre Recursos, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), los bancos regionales de desarrollo, las actividades complementarias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y el Programa de Acción Forestal Tropical, así como las otras numerosas ONG y donantes bilaterales están instando a los países donde se encuentran los bosques tropicales a que adopten prácticas forestales sostenibles.

A muchos países tropicales les parece que los objetivos de los donantes para la protección ecológica están en conflicto con sus propios objetivos de desarrollo económico. En las últimas reuniones internacionales, los representantes de los países productores de madera tropical han señalado que en América del Norte la tala anual de bosques primarios se realiza en mayor escala que en la mayor parte de los países tropicales, y que la extensión de las reservas y bosques protegidos es frecuentemente mayor en los países subdesarrollados que en las zonas boreales y templadas. Los países con una zona forestal muy reducida debido a la deforestación están actuando de una forma no sostenible al depender de la madera de los demás países. En definitiva, el Sur, está acusando al Norte de hipocresía.

Las propuestas de introducir normas de producción y barreras al comercio, incluido el etiquetado ecológico (véase «Etiquetado ecológico, certificación y ordenación sostenible», pág. 326) se perciben como discriminatorias solamente contra los productores de madera tropical. Algunos consideran que los exportadores de las zonas templadas están utilizando estas medidas para mantener la parte que les corresponde en los mercados madereros mundiales, enmascarándose de defensores del comercio de la madera en forma sostenible inocua para el ambiente. Algunos países utilizan esta contra-

crítica para desviar la atención de sus propias prácticas perjudiciales para el medio ambiente. Cuando se critica a Brasil por la deforestación de la Amazonía se desvía la atención de la destrucción de los bosques nacionales de Alaska y Canadá¹.

En el Seminario Internacional sobre Ordenación Forestal Mundial celebrado en 1991 en Bangkok, la representante de Malasia expresó su desaliento por la excesiva importancia que se daba a los bosques tropicales, y pidió que se hiciera una evaluación cuidadosa de los problemas que afectan a los bosques de todo el mundo². La representante pidió que se cuantificaran los valores respectivos de los bosques de las distintas zonas tanto en lo que

respecta a los servicios ambientales como a los productos comercializados internacionalmente. Este tipo de evaluación es un requisito previo para establecer las metas nacionales que justifican beneficios mundiales tales como las plantaciones que constituyen sumideros de carbono (además puede contribuir a determinar los niveles adecuados de financiación para el GEF). Si se van a atender las demandas de Malasia de establecer niveles mínimos de cubierta forestal, sobre todo en los países desarrollados, habría que fijar criterios de desarrollo sostenible.

Pronto se pusieron de manifiesto las posibles dificultades inherentes a este criterio global. En enero de 1994, los países en desarrollo y desarrolla-

dos firmaron un nuevo Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (ITTA) para fomentar las prácticas forestales sostenibles en todo el mundo. Durante las negociaciones, los países en desarrollo intentaron reducir la importancia que se daba en el acuerdo a los bosques tropicales, insistiendo en que los países industrializados deberían mantener normas similares de sostenibilidad, tal como se proponía en el Convenio original de 1983 para los productores tropicales. Los países industrializados estaban dispuestos a acceder a ello sólo adoptando orientaciones y criterios adecuados para la ordenación sostenible de sus bosques³.

¹ N. Dudley, J.-P. Jeanrenaud y S. Stolton, 1993. *Towards a definition of forest quality*. WWF-UK.

² W.L. He Ting 1991. Notas sobre la intervención del Embajador de Malasia en Italia. En *Proceedings of Technical Workshop to Explore Options for Global Forestry Management*. Londres. IIMAD.

³ Cutter Information Corp. 1994. *Global Environmental Change Report*, 6(2) (Arlington).

forma no sostenible (de zonas tropicales o templadas). Una prohibición selectiva a las importaciones puede ser contraproducente debido a las siguientes razones:

- Desviación del comercio a otros mercados (mercados interiores y mercados de exportación no sujetos a prohibición). Si estos mercados están destinados a productos de menor valor, los países productores tal vez necesiten suministrar mayores volúmenes de madera para generar ganancias comparables, con lo que ejercerán una mayor presión sobre los recursos forestales.
- Menor impulso político de los países importadores para influir sobre las políticas forestales en los países productores.
- Escaso refuerzo de los incentivos para una gestión sostenible. Las prohibiciones selectivas tendrían un efecto inmediato sobre la capacidad de un país para obtener beneficios de su producción maderera y actuarían como desincentivo a medio y largo plazo para mantener los bosques en lugar de convertirlos en tierra agrícola y para otros usos.
- Incentivos para eludir la prohibición. Existe una gran elasticidad para la sustitución de los productos de madera tropical por otros de distintos orígenes y fuentes, sobre todo para los productos con mayor valor como los tableros de contrachapado⁴⁸. Así pues, los países productores se beneficiarían si pudieran «hacer pasar» su madera producida de forma «no sostenible» como producto obtenido de manera sostenible.
- Menores incentivos para proteger y utilizar la madera procedente de los terrenos talados para dedicarlos a la agricultura y a la infraestructura.

⁴⁸ En la sección 4 de Barbier, Burgess, Bishop, Aylward y Bann, *op. cit.*, nota 46, pág. 304 se pone de manifiesto esta elasticidad.

COMERCIO FORESTAL Y POLITICAS AMBIENTALES

La industria de la madera se ve directamente afectada por las condiciones de favor que requiere la repoblación forestal o la rehabilitación de las zonas sometidas a explotación maderera. El sector forestal puede verse restringido por los límites a la intensidad y al tipo de explotación maderera; la creación o ampliación de los parques públicos y de las reservas; la protección legal de algunas especies en peligro de plantas forestales o animales, o la reserva de zonas forestales para uso exclusivo de las poblaciones locales. Todas estas iniciativas públicas pueden reducir efectivamente tanto la escala como la rentabilidad de las actividades forestales.

Desde una perspectiva general de bienestar económico, los cambios se justifican si se deriva una ganancia neta de estas otras demandas y las necesidades son mayores que los costos de la reducción de las ganancias procedentes de la madera. (Las cuestiones relativas a la distribución añaden otra dimensión al debate.) Es preciso analizar los usos diferentes de las tierras forestales, ya se trate de la producción de madera o de su conversión a un uso alternativo o a una zona protegida, a fin de determinar los beneficios y costos relativos de cada opción⁴⁹. En la práctica, rara vez se realiza un análisis tal de costos-beneficios (ya sea a priori o a posteriori) para determinar la idoneidad de una reglamentación ambiental determinada o de una opción de utilización de la tierra. En un informe sobre Australia nordoriental

⁴⁹ Para un examen de la tecnología utilizada en dichos sistemas, véase: LEEC. 1993. *The economics of tropical forest land use options: methodology and valuation techniques*. Informe preparado para la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Administración de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido. Londres.

se confirmaba que los procedimientos de explotación maderera para reducir el impacto ambiental, introducidos a principio de los años ochenta, aumentaban los costos marginales en menos de un 3 por ciento⁷⁰. En un estudio realizado en Malasia se indicaba que la ordenación de bosques naturales con un sistema de extracción maderera que reduzca el impacto ambiental producía mayores beneficios económicos que los actuales sistemas de prácticas, lo que confirma lo establecido en un estudio anterior realizado por la FAO en Sarawak⁷¹.

Si no se realizan estudios de costos-beneficios podrían llegar a subestimarse todos los efectos sobre la producción y el comercio de las políticas sobre medio ambiente, e incluso socavar los objetivos previstos. En los países en desarrollo, en los últimos años, se han impuesto más restricciones ambientales sobre la ordenación forestal y las operaciones de extracción maderera.

En los Estados Unidos, la combinación de restricciones ambientales y comerciales sobre la explotación maderera en el Pacífico noroccidental ha tenido efectos significativos sobre la producción de madera así como sobre los precios tanto en el interior como en el extranjero. En la región se han impuesto tres restricciones a la explotación maderera (que afectan sobre todo al abeto de Douglas):

- *Prohibición a la exportación de trozas de propiedad estatal.* La ley de 1990 sobre conservación de recursos forestales y mitigación de la escasez, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, pro-

hibía las exportaciones de la mayor parte de las trozas vendidas por el Estado, con excepción de las de Alaska, y el 25 por ciento de la madera de propiedad estatal del estado de Washington.

- *Nueva planificación.* La nueva planificación de la explotación maderera en tierras forestales nacionales provocará una reducción sustancial de las extracciones regionales.

- *Reservas del «búho moteado».* Se han propuesto determinadas zonas geográficas, situadas sobre todo en tierras de bosques públicos primarios, como hábitat reservado al búho moteado. Además, se ha propuesto una revisión del plan de extracción maderera en todas las tierras forestales públicas y privadas que se consideran fundamentales para restaurar la población de esa ave.

Las reservas del búho moteado representan una limitación ambiental a las operaciones de extracción maderera, y la nueva planificación de las mismas está limitada, tanto desde el punto de vista de obtención de la madera como del medio ambiente, mientras que la prohibición de exportación de troncos constituye una restricción al comercio. Se han analizado los efectos acumulativos de dichas restricciones sobre las corrientes nacionales y exteriores del comercio maderero y de los precios, tanto para las trozas como para la madera elaborada procedente del Pacífico noroccidental⁷². Los resultados de este análisis indican un descenso considerable tanto de los precios interiores como del comercio de exportación.

⁷⁰ D.S. Cassells. 1994. *Considerations for effective international cooperation in tropical forest conservation and management.* Documento presentado en la Conferencia de la Universidad de Oslo sobre ordenación de los bosques higrofiticos en Asia, marzo 1994.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² D.F. Flora y W.J. McGinnis. 1991. *Effects of spotted-owl reservations, the state log embargo, forest replanning, and recession on timber flows and prices in the Pacific Northwest and abroad.* Proyecto de revisión. Seattle, Washington, Trade Research, Pacific Northwest Research Station, United States Forest Service, USDA.

En otro de los estudios realizados se estima que la legislación ambiental puede reducir el volumen total de la madera vendida en tierras públicas y privadas en un 44 por ciento⁷².

La liberalización del comercio y el medio ambiente

No se puede afirmar que la supresión de las restricciones, tanto a la importación como a la exportación, tenga efecto sobre el medio ambiente. En un estudio realizado en Filipinas se investigaban las conexiones entre una liberalización amplia del comercio de exportación (es decir, la supresión de las restricciones a la exportación) y la deforestación tropical⁷³. Se llegaba a la conclusión de que la liberalización del comercio elevaría la extracción de madera en un 6,5 por ciento, las exportaciones de productos a base de madera en un 28,5 por ciento, las inversiones en la industria maderera en un 2,8 por ciento y el empleo en la industria forestal en un 13 por ciento. Se señalaba que el principal beneficiario de la liberalización comercial sería el sector de la manufactura de productos a base de madera, que está muy orientado a la exportación y que no recibe ninguna protección arancelaria nominal.

En un reciente estudio realizado por la OIMT se examinan los efectos de una reducción general del 10 por ciento en los

costos de transferencia (es decir la diferencia entre los precios de exportación y los precios de importación) como medida sustitutiva de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias para los productos de madera tropical. El informe insta asimismo a suprimir totalmente las prohibiciones a la exportación de trozas en Malasia, Indonesia, Papua Nueva Guinea, Filipinas y África occidental⁷⁴.

Es muy probable que la liberalización del comercio produzca ganancias considerables a los países importadores, especialmente a los que cuentan con una gran capacidad de elaboración de las trozas.

Los efectos sobre los países exportadores de madera tropical son varios. En la hipótesis de simulación normativa, la elevación de los precios al productor de las trozas podría constituir un importante incentivo para la ordenación sostenible de la madera, pero en dicha hipótesis se supone que las políticas que fomentan niveles de extracción maderera sostenibles funcionarían ya en el año 2005. Sin dichas políticas, la elevación de los precios podría provocar un aumento de la tala de las reservas de madera comercial existentes en dichos países.

Para sacar ventaja de las estrategias de expansión comercial, los países deben abordar los fallos normativos existentes y la estructura de incentivos subyacente a la deforestación mediante, por ejemplo, la internalización de los factores externos, la mejora del acceso a las tierras agrícolas, la expansión de las oportunidades de empleo y la mayor seguridad de la propiedad común y privada.

La liberalización general del comercio

⁷² J.M. Pérez-García, 1991. *An assessment of the impacts of recent environmental and trade restrictions on timber harvests and exports*. CINTRAFOR, Documento de trabajo 33. Seattle, Center for International Trade in Forest Products, Universidad de Washington.

⁷³ R. Boyd; W.E. Hyde y K. Krutilla, 1991. *Trade policy and environmental accounting: a case study of structural adjustment and deforestation in the Philippines*. Departamento de Economía, Columbus, Universidad del Estado de Ohio.

⁷⁴ La simulación formativa se realizó utilizando el Modelo de Comercio Global CINTRAFOR (CTGM) para los productos forestales, que se incluye en el Anexo K de Barbier, Burgess, Bishop, Aylward y Bann, *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

para los productos de la madera tropical puede no resultar realista en la actual coyuntura del comercio mundial. Los acuerdos entre los países exportadores e importadores sobre reducciones de gran alcance son a menudo difíciles de alcanzar. Por ejemplo, las negociaciones del GATT en cuanto a la supresión de sólo una restricción a las importaciones —el sistema de contingentes de contrachapados de la CE— no consiguió el acuerdo general. Los países exportadores se resisten a suprimir las restricciones a la exportación de trozas, sobre todo si ello significa transmitir su capacidad de elaboración a los países importadores.

Probablemente resultará igualmente realista eliminar incluso las más visibles restricciones y aranceles cuantitativos en todos los países. Es probable que tanto los países importadores como los exportadores continúen aplicando las restricciones al comercio como parte de sus estrategias nacionales para fomentar la industrialización, basándose en los productos forestales y proteger las industrias nacionales. Así pues, puede sencillamente no existir la voluntad política de una liberalización general del comercio de la madera tropical.

Sería recomendable pasar por fases de liberalización comercial más selectivas, tales como:

- Instar a los países importadores a que revisen aquellas políticas que sean claramente discriminatorias contra los exportadores de madera tropical, como los contingentes arancelarios o el sistema de límites máximos de la Unión Europea y el Japón para las exportaciones de tableros de madera distinta de las coníferas.
- Instar a los países exportadores a que revisen los efectos de sus políticas de restricción al comercio sobre la ordenación sostenible de la madera, y en particular la medida en que las restricciones exacerban los problemas ocasionados por una falta de reglamentaciones y políti-

cas forestales a nivel nacional. Esas restricciones comerciales deberían mantenerse solamente en el caso de que no contribuyan a una deforestación mayor en relación con la madera, y el país exportador demuestre que está haciendo progresos hacia una ordenación sostenible de la madera, sobre todo mediante la aplicación correcta de las políticas y reglamentaciones para una ordenación forestal sostenible.

Etiquetado ecológico, certificación y ordenación sostenible

El etiquetado ecológico constituye a la vez un instrumento de defensa del medio ambiente y una política comercial. La certificación de la madera es una de las formas de aplicar el etiquetado ecológico destinado a evaluar los resultados de las operaciones forestales. Actualmente funcionan cuatro planes de certificación que, en 1993, abarcaban unos 1,5 millones de m³ de madera y de productos de ésta⁷⁶. Este volumen representa menos del 1 por ciento del comercio mundial de la madera.

Se están preparando muchos otros planes de certificación: la Unión Europea cuenta con un programa para establecer criterios uniformes destinados a una serie de productos (no solamente productos madereros) y una única etiqueta puede aplicarse en toda Europa. El WWF comenzó un «Club 1995» en el Reino Unido dentro del cual 24 minoristas han acordado vender madera procedente de fuentes sostenibles, y la Organización Africana de la Madera (OAM) ha propuesto un programa regional de etiquetado ecológico para África occidental y central⁷⁷.

⁷⁶ B.H. Ghazali y M. Simula. 1994. *Certification schemes for all timber and timber products*. Yokohama, Japón, OIMT.

⁷⁷ Varangis, Primo Braga y Takeuchi, *op. cit.*, nota 64, pág. 319.

El Consejo de Administración Forestal (CAF), organización no gubernamental dedicada al medio ambiente y creada a finales de 1993 para fomentar la buena administración forestal en todo el mundo, acredita los distintos sistemas de certificación privada y organizaciones encargadas de la certificación para establecer la autenticidad de sus afirmaciones. En julio de 1994 el CAF estableció una serie de principios y criterios que había que aplicar a todos los bosques tropicales, así como de la zona templada y boreal. En todas las evaluaciones de certificación se tiene en cuenta la escala e intensidad de las operaciones de ordenación forestal, el carácter único de los recursos afectados y la fragilidad ecológica relativa del bosque de que se trate⁷⁸.

Los programas de etiquetado ecológico están destinados a complementar aquellas opciones de políticas comerciales que fomentan la ordenación forestal sostenible; el principal objetivo es facilitar y no restringir la corriente de productos de la madera al mismo tiempo que proporciona un incentivo para la ordenación sostenible.

El término certificación se utiliza de varias formas con los siguientes significados:

- *Etiquetado de los productos.* Etiquetado de los productos a base de madera para indicar si se trata o no de un artículo producido de forma sostenible.
- *Certificación de las concesiones.* Certificación de que la madera producida por una determinada concesión ha sido producida de forma sostenible. Una alternativa parecida es la certificación de las empresas.
- *Certificación de los países.* Certificación de los productos madereros procedentes de un país que puede demostrar que ha comenzado a aplicar las directrices

para una ordenación sostenible acordadas internacionalmente, por ejemplo las de la IOMT.

El etiquetado de los productos es difícil de aplicar y verificar debido a la gran variedad de productos madereros que se comercian y a las etapas de elaboración necesarias para los productos finales. Por ejemplo, es frecuente que los usos finales de la madera no sean en forma de productos independientes sino de componentes y compuestos o de partes de estructuras básicas, accesorios y guarniciones. Los que defienden el comercio libre afirman que el etiquetado del producto podría utilizarse como un poderoso obstáculo no arancelario para discriminar a los importadores de madera tropical en general.

La certificación de las concesiones significa: i) examinar una concesión forestal para asegurarse de que cumple las directrices sobre ordenación sostenible; ii) vigilar las prácticas forestales en la concesión, incluidos los volúmenes vendidos y el destino de la madera, hasta la venta al por menor; iii) garantizar que cada producto elaborado con la madera de esa concesión cuenta con una certificación adecuada para verificar su origen.

El sistema de certificación de las concesiones parece ser un buen medio de garantizar la madera procedente de fuentes donde se practican métodos de explotación sostenible. La certificación permite a los comerciantes y a las compañías madereras obtener el reconocimiento de su nombre de marca, lo cual representa adquirir un importante punto de venta en los mercados del consumidor donde se pagan precios más altos por los productos cultivados orgánicamente o con sistemas inocuos para el medio ambiente.

Estos rasgos positivos de la certificación de las concesiones (o de las empresas) proporcionan incentivos para que las empresas promocionen sus productos mediante pla-

⁷⁸ CAF. 1994. *Principles and criteria for natural forest management*. Oaxaca, México.

nes de et
también
producto
tarios de
dades c
tegrías i
moción

En es
serie d
alto co
aplica
de de
adici
y có
cues
todo
paí
tar

pr
su
d
i

mundo, las cuestiones se hacen más complejas cuando las políticas comerciales provocan daños ambientales o la reglamentación ambiental imponen cargas comerciales. Así pues, estos principios sirven como orientación para el debate y como base para la reforma. En la primera norma se establece el principio lógico de hacer coincidir los objetivos y los instrumentos; las otras dos se refieren a las políticas comerciales y ambientales y a la forma de determinar cada una de ellas de manera razonable; el cuarto principio hace extensiva esta lógica al marco internacional.

Principio 1. Hay que hacer coincidir los objetivos comerciales con los instrumentos correspondientes y las metas ambientales con los suyos propios.

Principio 2. Las políticas comerciales deberán ir encaminadas a reducir las barreras comerciales al mismo tiempo que se mantienen neutras con respecto al ambiente.

Principio 3. Las políticas ambientales deben tender a conservar los recursos naturales y mejorar la calidad de los ecosistemas al mismo tiempo que se mantienen neutras con respecto al comercio.

Principio 4. Habrá que inducir a los gobiernos nacionales a que persigan objetivos similares con respecto al comercio y al medio ambiente, es decir habrá que coordinar internacionalmente las políticas comerciales y ambientales.

En otro estudio sobre silvicultura se indica cómo pueden hacerse coincidir las políticas comerciales con estos principios y proporcionar incentivos para una ordenación sostenible⁸⁸. Las políticas comerciales alcanzan su mayor eficacia cuando:

- mejoran en lugar de restringir el acceso a los mercados de importación de los productos forestales en el sentido que ga-

rantizan el máximo valor añadido para las exportaciones de material producido con sistemas sostenibles en conjunción con políticas y normativas nacionales que permitan una ordenación forestal sostenible dentro de los países productores, y las complementan;

- ayudan a los países productores a crear los recursos financieros adicionales necesarios para aplicar planes nacionales detallados que permiten una ordenación forestal sostenible⁸⁹.

La primera condición es que los países productores revisen las políticas del sector forestal para determinar de qué forma las políticas nacionales y comerciales influyen en la utilización de los bosques. Una de las medidas necesarias es ocuparse de las distorsiones normativas que entorpecen el desarrollo sostenible del sector forestal.

La segunda condición es eliminar las barreras a las importaciones forestales en los mercados consumidores, sobre todo en aquellos países productores que demuestran haberse comprometido con una ordenación forestal sostenible y con la consiguiente reforma normativa. La eliminación de las barreras específicas arancelarias y no arancelarias sobre las importaciones podría llevarse a cabo por caso, según el progreso verificable dentro de cada país exportador. Esto podría realizarse a través de negociaciones comerciales normales bilaterales o mediante acuerdos y organizaciones multilaterales.

La condición final provoca cuestiones de carácter contencioso sobre la soberanía, la necesidad de compensaciones internacionales, la escala de transferencia de recursos y los posibles mecanismos de aplicación.

⁸⁸ Barbier, Burgess, Bishop, Aylward y Bann, *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

⁸⁹ El ámbito de aplicación de las intervenciones comerciales directas destinadas a obtener este dinero, como pueden ser los recargos a la importación o la exportación, es probablemente limitado.

mundo, las cuestiones se hacen más complejas cuando las políticas comerciales provocan daños ambientales o la reglamentación ambiental imponen cargas comerciales. Así pues, estos principios sirven como orientación para el debate y como base para la reforma. En la primera norma se establece el principio lógico de hacer coincidir los objetivos y los instrumentos; las otras dos se refieren a las políticas comerciales y ambientales y a la forma de determinar cada una de ellas de manera razonable; el cuarto principio hace extensiva esta lógica al marco internacional.

Principio 1. Hay que hacer coincidir los objetivos comerciales con los instrumentos correspondientes y las metas ambientales con los suyos propios.

Principio 2. Las políticas comerciales deberán ir encaminadas a reducir las barreras comerciales al mismo tiempo que se mantienen neutras con respecto al ambiente.

Principio 3. Las políticas ambientales deben tender a conservar los recursos naturales y mejorar la calidad de los ecosistemas al mismo tiempo que se mantienen neutras con respecto al comercio.

Principio 4. Habrá que inducir a los gobiernos nacionales a que persigan objetivos similares con respecto al comercio y al medio ambiente, es decir habrá que coordinar internacionalmente las políticas comerciales y ambientales.

En otro estudio sobre silvicultura se indica cómo pueden hacerse coincidir las políticas comerciales con estos principios y proporcionar incentivos para una ordenación sostenible⁸⁰. Las políticas comerciales alcanzan su mayor eficacia cuando:

- mejoran en lugar de restringir el acceso a los mercados de importación de los productos forestales en el sentido que ga-

rantizan el máximo valor añadido posible para las exportaciones de madera tropical producida con sistemas sostenibles;

- se aplican en conjunción con políticas y normativas nacionales que permiten una ordenación forestal sostenible dentro de los países productores, y las complementan;
- ayudan a los países productores a obtener los recursos financieros adicionales necesarios para aplicar planes nacionales detallados que permiten una ordenación forestal sostenible⁸¹.

La primera condición es que los países productores revisen las políticas del sector forestal para determinar de qué forma las políticas nacionales y comerciales influyen en la utilización de los bosques. Una de las medidas necesarias es ocuparse de las distorsiones normativas que entorpecen el desarrollo sostenible del sector forestal.

La segunda condición es eliminar las barreras a las importaciones forestales en los mercados consumidores, sobre todo en aquellos países productores que demuestran haberse comprometido con una ordenación forestal sostenible y con la consiguiente reforma normativa. La eliminación de las barreras específicas arancelarias y no arancelarias sobre las importaciones podría llevarse a cabo por caso, según el progreso verificable dentro de cada país exportador. Esto podría realizarse a través de negociaciones comerciales normales bilaterales o mediante acuerdos y organizaciones multilaterales.

La condición final provoca cuestiones de carácter contencioso sobre la soberanía, la necesidad de compensaciones internacionales, la escala de transferencia de recursos y los posibles mecanismos de aplicación.

⁸⁰ Barbier, Burgess, Bishop, Aylward y Bann, *op. cit.*, nota 46, pág. 304.

⁸¹ El ámbito de aplicación de las intervenciones comerciales directas destinadas a obtener este dinero, como pueden ser los recargos a la importación o la exportación, es probablemente limitado.

RECUADRO 23
CERTIFICACION POR PAISES

Los recientes estudios sobre la certificación por países mencionan las siguientes ventajas:

i) La certificación por países es menos costosa y más fácil de aplicar. Probablemente bastaría con viajes de inspección periódicos por equipos internacionalmente certificados, que realizaran la supervisión en los puertos con aduanas y revisarían las políticas forestales y los planes de ordenación, para garantizar la eficacia de tal sistema.

ii) Los países productores considerarían la certificación por países más aceptable desde el punto de vista político, siempre que:

- * los países productores pudieran ayudar a determinar el sistema de certificación así como cualquier proceso de verificación que contara con protec-

ción internacional;

- * los certificados de origen pudieran ser emitidos por los países exportadores o las empresas autorizadas por dicho país;

- * el país productor se encargara de establecer un plan nacional de ordenación sostenible para abordar cualquier problema planteado en la producción (desde los bosques destinados a su conversión para otros fines, las plantaciones, la repoblación forestal, etc.), una vez dicho plan fuera verificado internacionalmente todos los productos madereros de cualquier tipo de bosque del país estarían certificados;

- * se estableciera una política forestal nacional para la ordenación sostenible y un plan para el aprovechamiento de la tierra que favoreciera a su vez las actividades de las compa-

ñas y de los concesionarios para desarrollar prácticas de gestión forestal más sostenibles, que podrían promoverse voluntariamente mediante el etiquetado de los productos;

- * correspondiera al país productor garantizar el cumplimiento con el plan de ordenación sostenible y las autoridades forestales competentes fueran responsables en primer lugar por las operaciones de supervisión a nivel de concesión y de industria en colaboración con las inspecciones independientes;

- * a cambio de adoptar el plan, los países exportadores tuvieran un mayor acceso a los mercados internacionales para sus productos elaborados de forma sostenible y, pudieran incluso conseguir ayuda financiera internacional para llevar a la

RESUMEN

A menudo las medidas comerciales no son el medio más adecuado para abordar las cuestiones relativas a la deforestación y a la degradación ambiental. En primer lugar, pueden ya existir desajustes sustanciales en el comercio de la madera, cuyos efectos ambientales no se conocen bien. Si se adoptaran nuevas medidas para alcanzar los objetivos ambientales se podrían aumentar di-

chas incertidumbres y demostrarse que provocan efectos no deseados e incluso contraproducentes.

En segundo lugar, los fallos del mercado y de las políticas tienen efectos considerables sobre la ordenación forestal. Las políticas ambientales nacionales pueden repercutir sobre la producción de madera, así como sobre su comercio y sus precios. Las intervenciones comerciales, por otra parte, abor-

práctica sus planes de ordenación sostenible.

iii) Los países consumidores pueden también considerar más viable el sistema de certificación por países debido a que:

- * los países consumidores podrían contribuir a determinar el sistema de certificación así como cualquier proceso de verificación bajo protección internacional;

- * todos los productos comerciales procedentes de un país

certificado pueden importarse con seguridad y puede realizarse cualquier tipo de inspección de forma rutinaria en el puerto de entrada (aduana);

- * la certificación por países requiere un compromiso político por parte de los gobiernos de los países productores para que administren sus bosques destinados a la producción de forma sostenible, de conformidad con las directrices de la OIMT y del Objetivo 2000, para establecer planes nacio-

nales viables a fin de llevar a la práctica estas políticas así como un mandato para corregir los defectos del mercado y de la política nacionales que inducen a la deforestación relacionada con la madera;

- * es más fácil destinar ayuda financiera bilateral y multilateral a una ordenación forestal sostenible, es decir tales corrientes deberían estar entonces condicionadas a que los países productores cumplieran con el sistema de certificación.

Fuente: E.B. Barbier. 1993. Policy issues and options concerning linkages between the tropical timber trade and sustainable forest management. Documento presentado en la 14ª reunión del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, Kuala Lumpur.

dan estos problemas sólo indirectamente. Las medidas comerciales impuestas de manera unilateral por los países importadores tendrían escasa influencia en las políticas nacionales dentro de los países productores.

En tercer lugar, los estudios empíricos contradicen la opinión de que la extracción maderera destinada al comercio internacional es una causa importante de la deforesta-

ción y de la degradación ambiental⁴². En muchos países, una gran parte de la extracción maderera está destinada al consumo interior. Dado que la mayor parte de los bosques tropicales se talan para obtener tierra agrícola y que la mayoría de la madera está destinada a la producción de energía, sólo

⁴² Véase nota 46, pág. 304.

un 6 por ciento aproximadamente de la cantidad total de madera talada en las zonas tropicales se incorpora al mercado internacional⁸³. Las prohibiciones de extracción de madera, destinadas a proteger los recursos forestales pueden ser contraproducentes y dar lugar a costos económicos y ambientales aún mayores.

Por último, el efecto más directo de las medidas comerciales es sobre las corrientes de productos y los precios internacionales. Las alteraciones introducidas en estas corrientes internacionales pueden tener poca influencia sobre las causas principales de la deforestación y la degradación forestal de los países productores. Incluso en lo que

respecta a las operaciones forestales, puede existir un escaso control efectivo sobre cómo estos efectos influyen sobre los incentivos económicos a nivel de las masas de madera en pie.

Las políticas comerciales pueden jugar sin embargo un papel importante introduciendo incentivos comerciales que favorecen una ordenación forestal sostenible. Tales políticas deberían utilizarse en conjunción con las normas y reglamentaciones del sector forestal destinadas a complementar la ordenación. Otras políticas sectoriales y macroeconómicas pueden influir en la modalidad de deforestación y de utilización de las tierras forestales.

⁸³ FAO, *op. cit.*, nota 5, pág. 252.

DILEMAS DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS FORESTALES

V. Los bosques y la orientación para el futuro

En épocas pasadas, los gobiernos nacionales consideraban los bosques como existencias de madera delimitadas que se podían incrementar, mantener o transformar con miras a aumentar el bienestar nacional. En esos planteamientos iniciales, la generación de ingresos y divisas dependía de la aplicación de políticas sectoriales y de decisiones emanadas de los ministerios centrales. En la actualidad, los poderes públicos reconocen que las jurisdicciones forestales convencionales no son las únicas fuentes de madera y que los bosques proporcionan otros beneficios y servicios distintos de la madera.

Esta visión más amplia de la esencia y de las contribuciones de los bosques exigen estrategias y políticas nacionales que los integren en los planes de desarrollo rural y que permitan conseguir un equilibrio entre las necesidades de carácter económico y ambiental en los ámbitos local, nacional e internacional. Los gobiernos intentan elaborar un marco normativo pragmático tanto por lo que respecta a las aportaciones de los bosques al desarrollo como a las estructuras institucionales necesarias para aprovechar mejor esas aportaciones. En este contexto, los bosques ocupan un lugar preeminente en los debates de política nacional acerca de la reestructuración de los sistemas económicos y políticos y de la manera de hacer compatibles esos cambios estructurales con los intereses nacionales en relación con las actuaciones en el plano local, la distribución social y sectorial y los compromisos internacionales.

Sin embargo, los gobiernos están adoptando una serie de políticas que pueden ser incompatibles entre sí: liberalización del mercado, mitigación de la pobreza, reducción del déficit, descentralización, libre comercio, seguridad alimentaria, privatización y sostenibilidad. En este contexto, existe una gran divergencia entre los intereses locales, nacionales e internacionales y las políticas ofrecen oportunidades e incentivos, a todos estos niveles, para aumentar o reducir los bienes y servicios que proporcionan los bosques. Estas expectativas, en ocasiones contrapuestas, plantean retos difíciles en materia de políticas tanto por lo que respecta al sector forestal como al desarrollo nacional.

Por otra parte, la modificación de conceptos y prioridades supone una dificultad adicional por lo que respecta a la capacidad nacional de ordenación de los bosques. Por ejemplo, en el ámbito del sector forestal, el concepto de sostenibilidad no se centra ya únicamente en el rendimiento sostenible de madera sino que se ha ampliado sustancialmente y engloba la ordenación de los procesos ecológicos, los servicios ambientales y los bienes económicos y sociales. Como ocurre en el caso del desarrollo sostenible, la inclusión de esta amplia gama de valores en la ordenación forestal sostenible es interesante pero es difícil de llevar a la práctica. El enfoque de la sostenibilidad depende de la perspectiva que se adopte.

Es necesario hallar una solución de compromiso entre las prioridades locales y generales, y entre los objetivos contrapuestos de los diferentes grupos de intereses. Cuando los intereses y el bienestar de las comunidades locales, cuyas opciones y posibilidades de subsistencia son limitadas, no coinciden con las prioridades nacionales o internacionales, adquieren una importancia crucial la equidad y la moralidad. Es esencial consultar y compensar a quienes se ven perjudicados por las prioridades establecidas y facilitar la participación de la pobla-

ción en la fijación del orden de prioridades.

Por todas esas razones, los gobiernos se enfrentan al reto de conciliar las necesidades de la población con los intereses de carácter nacional e internacional, de aplicar políticas que influyan en la condición de los bosques de manera que ofrezcan más oportunidades a la población y a las comunidades, y de comprender mejor en qué forma la interacción entre las políticas sectoriales y las políticas generales influye en la utilización de los bosques por parte de la población y qué consecuencias se derivan de esa utilización para el desarrollo nacional. En esta última sección se examinan las diversas formas en que las naciones intentan resolver tan complejos problemas, ya sea estableciendo nuevos programas de desarrollo forestal comunitario, fortaleciendo la capacidad institucional y analítica para conseguir una ordenación forestal sostenible y adoptando estrategias internacionales para conseguir el desarrollo de la silvicultura.

EL DESARROLLO FORESTAL COMUNITARIO

Las experiencias recientes relativas a la aplicación de programas de desarrollo forestal comunitario, permiten extraer enseñanzas sobre nuevas formas de gestión local que tengan en cuenta los intereses de la población que depende del bosque. Es necesario aprovechar estas enseñanzas para establecer mecanismos que tengan en cuenta también las cuestiones intersectoriales y de política general que determinan el destino que da la población a los recursos forestales.

Hasta comienzos de los años setenta, los gobiernos centrales responsabilizaban a las comunidades rurales de la destrucción de los bosques: las comunidades locales recolectaban demasiada leña, permitían el sobrepastoreo del ganado y dedicaban ilegalmente los terrenos forestales a la agricultura. Las necesidades locales chocaban cada vez más con los intereses nacionales, y durante mucho tiempo las autoridades trataron de resolver ese problema nacionalizando los bosques, restringiendo el acceso a los mismos por parte de la población local, recortando los derechos de la comunidad y ejerciendo una labor policial. Ese planteamiento autoritario se tradujo en el desplazamiento de grupos de población de carácter comunitario, en la desaparición de tradiciones bien establecidas de propiedad común de los recursos y en una mayor destrucción forestal⁸⁴.

La implantación del control estatal alejó a la población de los bosques. La agricultura y la silvicultura eran consideradas como actividades separadas y, hasta cierto punto, mutuamente excluyentes. Sin embargo, se hizo patente que la intensificación del con-

trol estatal y el recorte de los derechos comunitarios suponía ignorar la estrecha interacción que existe entre la silvicultura, la agricultura y la población como componentes integrales del ecosistema rural. La seguridad alimentaria, la obtención de ingresos, la nutrición, la generación de empleo, la producción de energía y el bienestar de las familias rurales dependían de los bosques.

Durante los años setenta, cuando aumentó la conciencia de la importancia de esas conexiones (a medida que la atención comenzó a centrarse cada vez más en las cuestiones del desarrollo rural) empezaron a formularse nuevas formas de cooperación entre las comunidades locales y la autoridad nacional. Los gobiernos y los donantes comprendieron que las intervenciones técnicas y el control del Estado no solucionarían por sí solos el problema de la deforestación. Para afrontar los problemas sociales, económicos y demográficos de las sociedades rurales era necesario partir de un planteamiento más amplio que permitiera la participación de las comunidades locales. Este proceso de reevaluación indujo a las autoridades responsables a plantear una serie de interrogantes básicos como: ¿Cuál debe ser la primera preocupación, las comunidades o los bosques? ¿Han de estar las comunidades al servicio del desarrollo forestal o deben utilizarse los bosques para facilitar el desarrollo de las comunidades?

El intento de dar respuesta a estos interrogantes llevó a adoptar un nuevo enfoque que pretendía integrar la silvicultura y las comunidades locales en un marco normativo y de acción único, especialmente en aquellas zonas donde la pobreza es endémica y donde el agotamiento forestal es más acusado. Los nuevos programas y políticas así elaborados estaban encaminados a apoyar la silvicultura en beneficio de la población y a estimular a las poblaciones rurales a que participaran en las actividades de desarrollo y conservación de los bosques. El desarro-

⁸⁴ M. Sarin. 1993. *From conflict to collaboration: local institutions in joint forest management*. Joint Forest Management Working Paper No. 14. Nueva Delhi. Fundación Ford.

llo forestal comunitario es el concepto genérico en el que se inscriben esas actividades de participación, entre las que se incluyen la agrosilvicultura, la silvicultura social, la gestión conjunta de los bosques y la creación de reservas para la extracción de madera. Aunque existen algunas diferencias entre los diversos programas, todos ellos suponen un tipo de silvicultura orientado hacia los intereses locales y que depende de la participación comunitaria, excluyéndose la producción de madera industrial.

El desarrollo forestal comunitario trata de afrontar diversas situaciones poniendo en primer plano los intereses locales en las actividades de gestión. Sin embargo, los programas de acción comunitarios deben inscribirse en el contexto de enfoques de carácter nacional que suponen estructuras normativas uniformes. Por ejemplo, las políticas globales y sectoriales afectan a la utilización de los bosques a nivel local al influir en factores como el grado de competencia por la utilización de la tierra para actividades no forestales (actividades agrícolas, de pastoreo e industriales y los precios relativos de sus productos); la facilidad de acceso a los productos forestales (bosques públicos no vigilados, madera agrícola de bajo costo, combustibles comerciales y otras fuentes de forraje; y acceso a los mercados y disponibilidad de servicios. Mediante las actividades de desarrollo forestal comunitario se intenta incidir, dentro de este contexto normativo, en la utilización de los bosques estableciendo acuerdos de carácter oficial y oficioso entre el Estado y las poblaciones locales.

Uno de los mecanismos habituales en el desarrollo forestal comunitario son los contratos que establecen las condiciones del programa (por ejemplo, la cuantía de las inversiones, quién las realiza, y cómo se distribuyen los productos) y la capacidad relativa de los participantes para aportar y controlar recursos y conocimientos técnicos.

El entorno normativo general ofrece oportunidades de utilización de los bosques —oportunidades que varían de un lugar a otro— y los contratos determinan en qué grado y mediante qué procedimientos se aprovechan dichas oportunidades.

Las experiencias de desarrollo forestal comunitario de diversas partes del mundo hacen patente que existe una gran diversidad respecto a los productos extraídos, la organización de los usuarios locales, las circunstancias políticas relativas al acceso a los bosques, las condiciones iniciales y los mecanismos contractuales. La disparidad de productos, servicios y grupos interesados hace difícil clasificar los casos y las políticas en éxitos y fracasos. Sin embargo, existen distintos tipos de usuarios que pueden cooperar y gestionar programas, plantar árboles y regenerar los bosques.

Por otra parte, debido a que la planificación no se realiza desde la base, muchos proyectos reflejan la percepción que tienen los planificadores de las necesidades de la población más que la idea que ésta tiene de sus propias necesidades. En un examen del desarrollo forestal comunitario realizado recientemente por la FAO se señalan algunas tendencias que divergen de lo que habían supuesto o esperado los planificadores²⁵:

- se lograban mejores resultados con la participación de individuos que con la de grupos comunales;
- ni los individuos ni los grupos parecían compartir el punto de vista de que debía darse prioridad a la plantación de árboles para el suministro de leña;
- en cambio, en muchos lugares los agricultores dedicaron un notable esfuerzo a la plantación de árboles para la venta

²⁵ J.E.M. Arnold. En FAO. 1992. *Desarrollo forestal comunitario: un examen de diez años de actividades*. Programa de silvicultura comunitaria, N° 7. FAO. Roma.

RECUADRO 24

LA ORDENACION FORESTAL CONJUNTA EN LA INDIA

La política forestal actual de la India presta especial atención a las necesidades de subsistencia de los habitantes de los bosques y fomenta la participación en programas y proyectos para gestionar y utilizar los recursos forestales.

Los gobiernos de los estados hacen participar a las comunidades rurales y a organizaciones de voluntarios en las tareas de regeneración de los terrenos forestales a través de un programa de ordenación forestal conjunta.

El programa consta de los siguientes componentes: determinar los grupos a los que se dirige y las zonas de bosque degradado, así como las conexiones entre ambos; organizar a la población local y consultar con ella a efectos de planificación; adoptar medidas que confieran autoridad a la población local; definir la autoridad y la responsabilidad entre los participantes en las iniciativas forestales; apoyar el desarrollo institucional; supervisar, evaluar y ajustar el programa. En la actualidad, más de 1,5 millones de bosques degradados en 10 estados están sometidos al programa de ordenación forestal conjunta. Los responsables políticos llegaron a la conclusión de que era necesario aplicar un programa de estas características cuando comprendieron que la estabilidad de los bosques sólo pue-

de conseguirse si éstos producen lo suficiente para satisfacer la demanda de los seres humanos y de los animales que dependen de ellos. A finales de los años ochenta, la demanda de productos forestales era cuatro veces mayor que la oferta. Por ejemplo, se consumían 235 millones de metros cúbicos de leña, mientras que el nivel sostenible de consumo era de 58 millones de metros cúbicos; unos 90 millones de cabezas de ganado pastaban en los bosques, cuya capacidad de carga era de 31 millones de cabezas.

Las contradicciones entre la política forestal nacional y la legislación forestal impidieron, en épocas anteriores, corregir esta situación insostenible. En efecto, existían leyes de propiedad que constituían un freno para la arboricultura; no había medios jurídicos para garantizar que los derechos de propiedad y las concesiones no superaran la capacidad de carga; y aunque se afirmaba que se debían proteger los derechos consuetudinarios de las comunidades tribales y de otros grupos que vivían en los bosques o en las zonas adyacentes a los mismos, el gobierno no prestaba apoyo alguno a tal efecto; por último, aunque se especificaba que se debían cobrar derechos de pastoreo para impedir la existencia de grandes rebaños en los bos-

ques, no se adoptaban medidas para imponer el cumplimiento de esa norma.

PERCEPCION DE LA SITUACION POR LAS COMUNIDADES LOCALES

Aunque la ordenación forestal conjunta constituye un planteamiento sustancialmente diferente de los enfoques anteriores, existe todavía un largo camino por recorrer para pasar del proceso de planificación y adopción de decisiones desde arriba a un régimen de verdadera planificación participativa. Hasta el momento, en pocos estados se ha consultado a la población local sobre el reparto de los beneficios obtenidos en las zonas forestales y sobre el control de las mismas.

En los estados de Bengala occidental y de Gujarat, los grupos de protección forestal exigen al menos el 50 por ciento de los beneficios derivados de la extracción de postes, en lugar del 25 por ciento que ofrece actualmente el Estado. La regeneración de los bosques, aplicando el sistema de protección comunitaria, no exige un gran desembolso del Estado, porque la mayor parte de los costos son sufragados por la población local. Entre los costos más importantes caben mencionar los siguientes: la aportación considerable de la población local en forma de

trabajo; los productos forestales necesarios para la subsistencia que no pueden recolectarse durante el período de regeneración del bosque; el riesgo de ser atacado por los contrabandistas de madera o por otros grupos de intereses; y los daños que se derivan para las cosechas, los hogares y las personas de la mayor presencia de fauna silvestre en los bosques regenerados.

A pesar de los riesgos y de los costos que soportan las comunidades locales, prácticamente ninguna de las resoluciones adoptadas en el contexto del programa de ordenación forestal conjunta ha autorizado a la población local a incrementar su nivel de beneficios y a castigar a los transgresores de la normativa forestal.

La principal insuficiencia del programa de ordenación forestal conjunta de la India es la escasa atención que recibe la cuestión de la igualdad entre

los sexos. Se considera al hogar como una unidad económica, basándose en el supuesto de que los beneficios se reparten de forma equitativa entre los miembros de la familia. Existe, pues, el peligro de que la mujer deje de contribuir a la conservación y utilización de los recursos arbóreos y forestales si sólo se consulta a los hombres y si se les consideran como los protagonistas de las organizaciones comunitarias.

En algunos estados se ha solicitado específicamente la presencia en las organizaciones locales de «un hombre y una mujer» por hogar, o la participación conjunta del hombre y la mujer. En el curso de los debates que han tenido lugar con participación de hombres y mujeres en tres de los emplazamientos donde se están aplicando los proyectos, las mujeres pidieron que se les entregara directamente el 50 por ciento de los beneficios, dado

que realizan el 50 por ciento del trabajo. Por ejemplo, la exclusión de facto de la mujer en el proceso de adopción de decisiones suponía que la obtención de leña no era un elemento importante en el régimen de ordenación forestal conjunta. Pero lo cierto es que la mujer debe reducir el tiempo que dedica a otras actividades productivas porque tiene que recorrer grandes distancias para conseguir el combustible necesario para cocinar. La mujer se ve entonces obligada a utilizar combustibles menos adecuados. Cuando la mujer interviene en el establecimiento del orden de prioridades, se pueden evitar esos problemas o resolverlos más rápidamente. Por consiguiente, la igualdad entre los sexos es un factor de importancia crucial para conseguir una mejor gestión de los árboles y los bosques.

Fuentes: U. Bannerjee. En FAO, 1994. *Community forestry in India*; J.B. Lal. En FAO, 1984. *Forestry planning: new challenges in Indian forestry*; y M. Sarin, 1993. *From conflict to collaboration: local institutions in Joint Forest Management*. Joint Forest Management Working Paper No. 14. Nueva Delhi, Fundación Ford.

y para la obtención de forraje y frutos; el cultivo de árboles con fines comerciales fue objeto de numerosas críticas en algunos países, ya que se decía que tenía repercusiones negativas sobre el abastecimiento de alimentos, el empleo rural y el medio ambiente.

Otros estudios cuestionan los resultados del desarrollo forestal comunitario y algunos de sus objetivos²⁶. Entre las críticas vertidas pueden mencionarse las siguientes: el grado de participación de la población no era el esperado; la extensión del monocultivo había resultado perjudicial para el medio ambiente en algunos casos; muchas plantaciones establecidas para la obtención de leña no servían para ese fin sino para producir madera industrial y comercial; y debido a la escasa atención prestada a las cuestiones de equidad entre los sexos (muchos programas consideraban el hogar como una unidad) había empeorado la posición de la mujer (véase el Recuadro 24).

De la experiencia del desarrollo forestal comunitario pueden extraerse algunas enseñanzas importantes. La primera de ellas es que de la misma manera que diferentes sectores del gobierno propugnan utilizar los bosques para actividades que resultan incompatibles entre sí (como la expansión de la agricultura, la producción de madera, la protección de cuencas hidrográficas, la obtención de ingresos públicos o el desarrollo económico local), también los intereses comunitarios son diferentes y pueden plantearse conflictos entre las actividades, los grupos de usuarios y las comunidades (véase el Recuadro 25). Dado que en el seno de una comunidad no todos los grupos disponen en igual medida de poder político y de oportu-

nidades económicas, no es sorprendente que algunos de esos grupos resulten perjudicados por mecanismos que pretenden beneficiar a los usuarios locales en su conjunto. Esto es especialmente cierto en el caso de la mujer, que se ocupa habitualmente de recolectar forraje, leña y productos alimenticios en el bosque. La mujer resulta perjudicada cuando se aplican políticas de gestión forestal dirigidas a fomentar el crecimiento de los bosques limitando el acceso a los productos forestales²⁷. Es posible afrontar estos problemas mediante políticas de alcance nacional, pero eso puede inhibir las iniciativas locales²⁸.

Es más útil que sea la mujer la que decida sus prioridades y las discuta con otros grupos de interés con los que puedan entrar en competencia.

En segundo lugar, las experiencias que han dado resultado más satisfactorio en todo el mundo indican que es necesario establecer contratos explícitos que estipulen que los beneficios obtenidos por las partes serán proporcionales a los niveles respectivos de inversión y de riesgo. Los mecanismos que permiten al Estado recibir la mayor parte de los beneficios suscitan la oposición local y los acuerdos que prevén importantes subvenciones a los usuarios locales despiertan un gran interés en todos aquellos que tienen un poder político importante. Aun en los casos en que es posible controlar la usurpación de los recursos rurales, los proyectos fuertemente subvencionados no son

²⁶ Por ejemplo, véase C. Nesmith, 1990. *Gender, trees and fuel: social forestry in West Bengal*. Social Forestry Network. Londres, Overseas Development Institute.

²⁷ D.E. Rocheleau, 1987. The user perspective and the agroforestry research and action agenda. En H. Gholz, ed. *Agroforestry: realities, possibilities and potentials*. Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff.

²⁸ M. Sarin, 1993. *From conflict to collaboration: local institutions in Joint Forest Management*. Joint Forest Management Working Paper No. 14. Nueva Delhi, Fundación Ford.

RECUADRO 25
LOS BOSQUES
DEL CANADA
Y EL PRINCIPIO
DEL BOSQUE MODELO

La cubierta forestal del Canadá, que cuenta con una sociedad acomodada y una baja densidad de población, es de 454 millones de ha. Sin embargo, el bosque es una realidad remota para la mayor parte de la población canadiense, que en su inmensa mayoría vive en los núcleos urbanos. Además, el 94 por ciento de los bosques son de propiedad pública y la mayor parte de los terrenos forestales son gestionados por empresas industriales alejadas de los centros urbanos.

No obstante, durante el último decenio los canadienses han demostrado un interés creciente por las cuestiones forestales. Los grupos ecologistas han manifestado una gran preocupación por el sistema de gestión de los bosques, preocupación que comparten también las comunidades aborígenes y no aborígenes y los investigadores. Muchos de esos grupos sustentan puntos de vista comunes respecto a cuatro aspectos fundamentales: la silvicultura se ha centrado en la producción de madera a expensas de todas las demás actividades; las comunidades deben participar en el proceso de adopción de decisiones; existe una dependencia excesiva de las industrias forestales, lo cual conlleva una inestabilidad económica en las zonas rurales; y, por último, algunas prácticas forestales como la corta a hecho, la utilización de plaguicidas y las construcciones de carreteras son perjudiciales para el medio ambiente.

La respuesta a esos problemas mediante una política del sector público es una tarea difícil, ya que existen muchos grupos distintos con intereses específicos. El Gobierno tiende a adoptar políticas específicas para la gestión de los bosques, de la vida silvestre, de la pesca, de las cuestiones relativas a las comunidades aborígenes, del desarrollo comunitario y rural, etc. Ello hace difícil formular una política global y el equilibrio entre las distintas políticas se establece por medio de la legislación y la normativa y no a través de un proceso de debate. Las múltiples limitaciones jurídicas y políticas relativas a la gestión maderera se traducen en el planteamiento de exigencias contrapuestas, en importantes dispendios administrativos y en numerosas controversias. En ocasiones, parece que el Gobierno se limitase a aplicar normas burocráticas.

Estos problemas han inducido a los organismos forestales provinciales y federales a formular nuevos programas y estrategias con la finalidad de integrar en la gestión forestal un mayor número de aspectos de utilidad pública. Este nuevo enfoque supone eliminar barreras entre instituciones con atribuciones distintas, implantar una filosofía de la gestión forestal que incluya todos los valores y no conceda una importancia primordial a la madera, y fomentar la cooperación entre los diferentes organismos y grupos de intereses

para promover una comunidad de objetivos.

La cuestión radicaba en cómo traducir esos puntos de vista en actuaciones concretas. Existían ya medidas legislativas, políticas y orientaciones, y las concesiones, las tenencias y las tasas de extracción maderera estaban estrictamente controladas. Intentar modificar todo eso al mismo tiempo era imposible, particularmente porque no existía una idea clara sobre las normas que las sustituirían. Por consiguiente, se propuso que Canadá estableciera una serie de proyectos de trabajo para llevar a cabo la

transición desde la gestión forestal convencional al desarrollo sostenible.

Dichos proyectos se conocerían con la denominación de bosques modelo. Cada uno de ellos sería gestionado en colaboración por los principales representantes de la industria, los grupos comunitarios, los organismos oficiales, los grupos ecologistas, las instituciones universitarias y educativas, grupos aborígenes y propietarios privados, según la localización geográfica. Se decidió que todos los proyectos abarcarían de 100 000 a 1 500 000 ha; además, se practicaría la

gestión integrada de los principales valores y se utilizaría la tecnología más avanzada y prácticas forestales inocuas para el medio ambiente. La investigación científica sería una parte fundamental del programa de actividades. Se invitó a los distintos grupos a colaborar y presentar propuestas, que incluían una visión de conjunto, una descripción de los objetivos de la gestión forestal y una serie de actividades para conseguir objetivos específicos. En junio de 1992 se presentaron 10 proyectos al Ministerio de Bosques de Canadá y todos ellos fueron aceptados.

Fuente: D.G. Brand y R.W. Roberts. 1993. *Canada's Model Forests*. Documento presentado en la 14ª Conferencia Forestal del Commonwealth, Kuala Lumpur, Malasia.

viables desde el punto de vista financiero y difícilmente vuelven a ser aplicados.

Desarrollo de la capacidad

El desarrollo forestal comunitario pone de relieve las ventajas inherentes al fortalecimiento de la capacidad de los grupos locales y de las ONG que participan en las actividades forestales. Es necesario desarrollar la capacidad tanto para la participación individual como para la gestión comunal, la gestión conjunta con los servicios forestales oficiales y las iniciativas conjuntas con grupos del sector privado. Es necesario ofrecer más oportunidades de enseñanza, así como una mayor financiación, a los grupos locales y provinciales con miras a que participen en los servicios forestales nacionales.

Para aumentar la capacidad local y nacional en el sector forestal es necesario disponer de recursos humanos con mejores aptitudes para formular y aplicar políticas, estrategias y programas y, asimismo, de un mecanismo institucional mejor para el desarrollo económico.

Los países deben aumentar su capacidad para atender la demanda creciente de recursos forestales y las obligaciones cada vez mayores con respecto a la comunidad internacional. Aunque eso es urgente en algunos países en desarrollo que se hallan en fase de transición de una economía de planificación centralizada a una economía orientada al mercado, también es necesario en los países industrializados. Todos los países deben afrontar el reto de conseguir un equilibrio entre el desarrollo y el medio ambiente, tal como se acordó en la CNUMAD.

Las organizaciones forestales deben experimentar un proceso de ajuste para realizar actividades que tengan un carácter multi-sectorial, mientras los servicios forestales tratan de encontrar sistemas más eficaces de colaboración con las ONG y las organizaciones populares. Para llevar a cabo esos procesos de ajuste y atender a la demanda

creciente de recursos forestales, es necesario poder contar con un personal más numeroso que posea aptitudes profesionales y técnicas.

Desde el punto de vista de la creación de capacidad, la FAO señala seis ámbitos que requieren una atención especial⁶⁹:

- la capacidad de recopilar, analizar y utilizar información sectorial con miras a la formulación de políticas, la planificación, el establecimiento de las prioridades y la programación;
- la capacidad para el diálogo y la cooperación entre los diversos sectores, instituciones y grupos de interés (en número cada vez mayor) cuyas estrategias y programas de desarrollo deben ajustarse a criterios de sostenibilidad que son complementarios con los del sector forestal;
- la capacidad de fomentar la participación de las comunidades rurales de forma duradera y de prestarles la asistencia necesaria;
- la capacidad de localizar, preparar, negociar y garantizar la financiación de proyectos y programas sobre la base del valor de las aportaciones de los bosques;
- la capacidad de adaptar las políticas, legislaciones, sistemas de tenencia de la tierra, instituciones y actitudes y, asimismo, de modificar los conocimientos técnicos con miras a una mayor eficacia, especialmente en los antiguos países de planificación centralizada que están acometiendo reformas para orientar la economía hacia el mercado;
- la investigación y el desarrollo tecnológico y la extensión de las actividades de investigación sobre un gran número de cuestiones técnicas, socioeconómicas y políticas de importancia para el desarrollo forestal.

⁶⁹ FAO. 1994. *The road from Rio: moving forward in forestry*. Roma.

RECUADRO 26
CONVENIOS
DE LA CNUMAD
RELACIONADOS CON
EL SECTOR FORESTAL

El Convenio marco sobre los cambios climáticos se centra en las emisiones de gases de efecto de invernadero, la necesidad de controlar la emisión de ese tipo de gases y las actuaciones dirigidas a retenerlos, así como la respuesta a los cambios climáticos. Se consideró de gran importancia la función de los bosques en la retención de los gases de efecto de invernadero y en el almacenamiento del carbono.

La biodiversidad es objeto de atención en el Capítulo 15 del Programa 21 y en el Convenio sobre la diversidad biológica. La CNUMAD reconoció la gran importancia de la diversidad por razones ecológicas, genéticas, socioeconómicas, educativo-científicas, culturales y estéticas. Se subrayó la función de los bosques como depósito de riqueza genética. La CNUMAD hizo un llamamiento para evaluar el estado de la biodiversidad, formular estrategias, llevar a cabo actividades de investigación, fomentar sistemas adecuados de usos de las tierras forestales y de otro tipo de tierras, distribuir equitativamente los beneficios, proteger y, en caso necesario, restaurar los hábitat y ecosistemas deteriorados y difundir biotecnologías. Se hizo hincapié en la transferencia de tecnología y de financiación y se insistió en la equidad en el reparto de los beneficios.

El Convenio internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en

particular en África (que se está negociando en el seno de un comité intergubernamental de negociación) complementará el Capítulo 12 del Programa 21, relativo a la lucha contra la desertificación y la sequía. Este convenio garantizará la función de la silvicultura en los planes nacionales de lucha contra la desertificación y la sequía.

LA DIMENSION INTERNACIONAL

Cuestiones tales como el almacenamiento de carbono, la biodiversidad y la existencia de espacios sin habitar han hecho que aumente la presencia internacional en la administración de los bosques. La financiación internacional en el ámbito del sector forestal ha pasado de 400 millones de dólares anuales a mediados de los años ochenta a más de 1 000 millones de dólares al inicio de los años noventa. Durante el último decenio se han formalizado disposiciones de carácter internacional como protocolos para la gestión internacional de los bosques; sistemas de canjes de deudas por actividades de protección de la naturaleza; programas de subvención del establecimiento de plantaciones; comercialización de permisos, establecimiento de contingentes y sistemas semicomerciales para el almacenamiento del carbono; programas científicos, políticos, de asistencia técnica y financiera para aumentar la disponibilidad de recursos e intensificar las inversiones nacionales mediante transferencia de capital y tecnología; y liberalización del comercio y del mercado.

La CNUMAD dedicó una gran atención a los bosques del mundo. La Conferencia redactó una declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, que se conoce como los «principios forestales». El Capítulo 11 del Programa 21 se ocupa de la deforestación y la silvicultura, y constituye un elemento importante de otros capítulos relativos a la desertificación y la sequía, el desarrollo sostenible de las zonas de montaña y la conservación de la biodiversidad (véase el Recuadro 26).

Los principios forestales pueden ser considerados como un código de buena administración aplicable a todos los bosques. Respetan la soberanía nacional sobre los bosques y estipulan que todos los países

deben adoptar sistemas sostenibles de producción y consumo. Insisten también en las funciones y usos múltiples de los bosques y en la necesidad de consolidar un punto de vista equilibrado sobre la conservación y el desarrollo de los bosques.

El Capítulo 11 del Programa 21 consta de cuatro áreas programáticas: mantener las múltiples funciones de todos los tipos de bosques; reforzar la capacidad para la planificación, la evaluación y la observación sistemática de los bosques y de los programas, proyectos y actividades conexas; fomentar métodos eficaces de aprovechamiento de los recursos y técnicas de evaluación para recuperar el valor íntegro de los bienes y servicios derivados de los bosques, las tierras forestales y los espacios arbolados; y rehabilitar, proteger, conservar y gestionar las tierras degradadas. La Secretaría de la CNUMAD estimó en 30 000 millones de dólares el costo anual de estos programas.

La responsabilidad de aplicar los acuerdos de la CNUMAD corresponde a los gobiernos nacionales, y el grado de progreso estará en función de los compromisos contraídos por las ONG, las comunidades locales y el sector privado en cada país. Por su parte, la FAO ha identificado varias esferas de acción⁹⁰.

- * Establecer objetivos realistas en consonancia con las capacidades financieras e institucionales de cada país, teniendo en cuenta que probablemente sólo se podrá disponer de un nivel modesto de asistencia externa. Las metas generales en las que deben inscribirse esos objetivos son las siguientes: fomentar la conservación y utilización de los bosques en el contexto de la contribución al desarrollo, la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria; y contribuir a la estabilidad medioambiental.

⁹⁰ FAO, *op. cit.*, nota 89, pág. 342.

RECUADRO 27

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS BOSQUES

La FAO y el PNUD son dos de los organismos de las Naciones Unidas encargados de aplicar proyectos forestales. Desde 1945, la FAO tiene el mandato de la silvicultura y viene cooperando con los Estados Miembros en los ámbitos del desarrollo rural, el análisis de las políticas, el fortalecimiento institucional, el establecimiento de plantaciones forestales, el desarrollo forestal comunitario, la silvicultura participativa, la ordenación forestal sostenible, la enseñanza y capacitación y la realización de estadísticas forestales de carácter científico a escala mundial. La FAO constituye un foro importante para el debate de las cuestiones forestales a escala mundial y regional, a través de diversas reuniones como las que celebra el Comité sobre Desarrollo Forestal en los Trópicos y el Comité de Montes (COFO). El PNUD trata de fomentar el desarrollo rural sostenible que sea ecológicamente racional, económicamente viable y socialmente aceptable, mediante proyectos coordinados relativos a la lucha contra la desertificación, la repoblación forestal, los recursos energéticos y la conservación del suelo.

En 1985, la FAO, el PNUD, el Banco Mundial y el Instituto Mundial sobre Recursos establecieron una estrategia forestal de alcance mundial con

la finalidad de aumentar la sensibilidad pública respecto a la situación crítica de los bosques tropicales y para conseguir movilizar recursos humanos y financieros con miras a detener la deforestación tropical. Esta estrategia, a la que se dio inicialmente la denominación de Plan de Acción Forestal en los Trópicos (PAFT), sustituida en 1991 por la de Plan de Acción Forestal Tropical (PAFT), constituye un marco para la formulación de programas nacionales de utilización sostenible de los bosques y para armonizar y reforzar la cooperación de los donantes internacionales. El PAFT ha puesto el acento en la gestión y planificación en el contexto del desarrollo global del aprovechamiento de la tierra, así como en la participación de la población rural. Este fue un acuerdo histórico que reconocía explícitamente la importancia de la dirección nacional y de los enfoques multidisciplinarios y, asimismo, de la participación de la población dependiente de los bosques y de las ONG. Posteriormente, las actividades del PAFT, basadas en la coordinación de los donantes y la aplicación de proyectos, han dejado paso a un programa a más largo plazo, que hace hincapié en la capacidad de los países y en el asesoramiento en materia de políticas sobre la

conservación y el desarrollo sostenible de los bosques.

El Banco Mundial es el principal organismo de financiación multilateral en el sector forestal. Hasta 1991, había aportado casi 2 500 millones de dólares en préstamos a un total de 94 proyectos forestales. En su nuevo documento normativo en materia forestal identificaba dos retos principales: la prevención de una deforestación excesiva, especialmente en los bosques húmedos tropicales; y las actuaciones encaminadas a atender la demanda creciente de productos y servicios forestales por parte de la población rural en los países en desarrollo, mediante la plantación de árboles y la gestión de los recursos forestales existentes.

El documento de política forestal elaborado por el Banco Mundial en 1991 afirmaba que en adelante las evaluaciones distinguirían entre proyectos que protegen el medio ambiente o que están orientados al pequeño campesino y aquellos que son estrictamente comerciales. Se afirmaba también que para la concesión de préstamos en el sector forestal se exigiría que los gobiernos explicitaran un compromiso de aplicar una gestión forestal sostenible y orientada a la conservación. Una de las condiciones establecidas es

que «en ningún caso financiará el Banco Mundial la explotación comercial en bosques húmedos primarios».

La creación de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), que aglutina a los principales países productores y consumidores de madera tropical del mundo, data de 1986. Fue establecida como una organización de productos cuya finalidad principal era el desarrollo del comercio sostenible de madera tropical. La conclusión de que para conseguir un comercio sostenible era necesario disponer de recursos sostenibles llevaron a la Organización a centrar sus esfuerzos en la gestión sostenible de los bosques tropicales. Una de sus actuaciones en esta esfera consiste en promover el objetivo de que para el año 2000 todas las exportaciones de madera tropical procedan de bosques gestionados de manera sostenible.

La Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO), creada en 1982, ha reunido en una red mundial a todos los institutos de investigación forestal. Su Programa Especial para los Países en Desarrollo, establecido en 1983, apoya la aplicación de programas de capacitación y de aprendizaje por cuenta propia, presta servicios de extensión e información y fomenta los contactos inter-institucionales.

El Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), cuya sede está en Bogor, Indonesia, fue creado en febrero de 1993 como miembro del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI). El interés primordial del CIFOR es la conservación y la mejora de la productividad de los ecosistemas forestales tropicales, para lo cual cuenta con programas relativos a los bosques naturales, los espacios arbolados abiertos, las plantaciones y arboledas y las tierras degradadas, así como importantes componentes para el fortalecimiento de las instituciones nacionales de investigación forestal de los países tropicales.

El Centro Internacional para Investigación en Agrosilvicultura (ICRAF) ha realizado, desde su creación en 1978, una labor de investigación en agrosilvicultura a escala mundial y en la actualidad coopera estrechamente con el CIFOR. El ICRAF, cuya sede se halla en Nairobi, Kenya, está promoviendo, en la actualidad, alternativas al sistema de corta y quema en el sudeste asiático, en África y en América Latina.

El Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI), que anteriormente era la Junta Internacional de Recursos Fitogenéticos, se independizó de la FAO con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Huma-

no (Estocolmo, 1972). La esfera de competencia del IPGRI es la conservación de la biodiversidad y del germoplasma de especies forestales.

El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) es una ONG internacional que se ocupa intensamente de las cuestiones forestales. Tiene diversos programas sobre biodiversidad, conservación y ordenación sostenible para países de todo el mundo.

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) tiene como misión promover proyectos y buscar financiación para la protección del medio ambiente y la ordenación de los recursos. Al igual que en el caso de la WWF, las actividades de la UICN no son dirigidas por los miembros en cada uno de los países.

- Fomentar la actuación y la formulación de políticas en otros ámbitos ajenos al sector forestal con el fin de hacer frente a los factores externos que amenazan a los bosques, especialmente el acelerado crecimiento demográfico, la pobreza, la baja productividad agrícola y las condiciones poco remuneradoras del comercio agrícola.
- Reforzar la capacidad de planificación del uso de la tierra y establecer mecanismos para conseguir una mejor conexión intersectorial sobre las cuestiones relacionadas con la tierra y para introducir prácticas sostenibles.
- Aumentar el apoyo oficial al sector forestal, principalmente mejorando la difusión de información a los responsables políticos, a los encargados de formular las políticas y al público en general. Uno de los principales objetivos ha de ser conseguir que se reconozca más plenamente el valor de los bosques y de la silvicultura y que se destinen al sector forestal los recursos financieros y de otro tipo que le corresponden.
- Fomentar la capacidad de los gobiernos y de las instituciones no gubernamentales para la ejecución de los programas forestales. Dado el carácter a largo plazo de las actividades forestales, una de las condiciones básicas para conseguir resultados satisfactorios es la continuidad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de sus programas.
- Preparar planes de acción en el sector forestal y actualizar los ya existentes a fin de que constituyan un marco de actuación adecuado, sobre la base de las orientaciones de la CNUMAD.
- Ofrecer incentivos que promuevan la participación de sectores no oficiales, como el sector privado comercial.

Las actuaciones que se llevan a cabo en el ámbito del sector forestal no pueden ga-

rantizar, por sí solas, la ordenación sostenible y la utilización racional de los bosques. Para realizar correctamente las actividades complementarias de la CNUMAD es necesario fomentar, asimismo, actividades complementarias en otros sectores que influyen en el sector forestal, especialmente en la agricultura, que es la principal causa de deforestación en el mundo.

Los recursos forestales ocupan un lugar de primer orden en el debate de política nacional en curso sobre la reestructuración de los sistemas económicos y políticos y sobre la forma de compatibilizar esos cambios estructurales con los intereses nacionales relativos a la actuación en el plano local, la distribución social y sectorial, las obligaciones internacionales y la soberanía nacional. Son cada vez más los grupos de diversa identidad política que plantean sus perspectivas y sus exigencias, lo que constituye una grave dificultad para las instituciones y políticas actuales. Sin embargo, la importancia que se ha concedido a las cuestiones forestales ha permitido que tenga lugar un productivo debate del que han salido respuestas innovadoras a las preocupaciones del público en general.

Para reorientar la política del sector público con miras a la ordenación eficaz y sostenible de los bosques es necesario realizar cambios significativos. Sin embargo, el consenso manifestado en la CNUMAD sobre los principios forestales constituye el primer compromiso de asumir responsabilidades que desborda las fronteras nacionales. El reto que es necesario afrontar es el de llevar esos principios a la práctica. El grado de éxito que se consiga determinará la aportación de los bosques al desarrollo nacional.

Capítulos especiales

Además de la acostumbrada reseña sobre la situación mundial de la agricultura y la alimentación, en cada uno de estos informes, a partir de 1957, han figurado uno o más estudios especiales sobre problemas de interés a plazo más largo. En los años precedentes, los estudios especiales trataron los siguientes temas:

1957

Factores que influyen en el consumo de alimentos

Repercusión en la agricultura de algunos cambios institucionales de la posguerra

1958

El desarrollo de la agricultura y la alimentación en África al sur del Sahara

El desarrollo de las industrias forestales y su efecto sobre los montes del mundo

1959

Ingresos y niveles de vida rurales en países que pasan por etapas distintas de su desarrollo económico

Algunos problemas generales de fomento agrario en los países menos desarrollados, según las experiencias de la posguerra

1960

La programación del desarrollo agrícola

1961

La reforma agraria y los cambios institucionales

La extensión, la enseñanza y la investigación agrícolas en África, Asia y América Latina

1962

Papel de las industrias forestales en la superación del desarrollo económico insuficiente

La industria ganadera en los países menos desarrollados

1963

Factores básicos que influyen en el desarrollo de la productividad en la agricultura

El uso de fertilizantes: punta de lanza del desarrollo agrícola

1964

Nutrición proteica: necesidades y perspectivas

Los productos sintéticos y sus efectos sobre el comercio agrícola

1966

Agricultura e industrialización

El arroz en la economía alimentaria mundial

1967

Incentivos y frenos para la producción agrícola en los países en desarrollo

La ordenación de los recursos pesqueros

1968

El aumento de la productividad agrícola en los países en desarrollo mediante el mejoramiento tecnológico

La mejora del almacenamiento y su contribución a los suministros mundiales de alimentos

1969

Programas de mejora del mercado de productos agrícolas: enseñanzas de la experiencia reciente

Modernización institucional para promover el desarrollo forestal

1970

La agricultura al comenzar el Segundo Decenio para el Desarrollo

1971

La contaminación de las aguas del mar y sus efectos en los recursos vivos y la pesca

1972

La enseñanza y la capacitación para el desarrollo

Intensificación de la investigación agrícola en los países en desarrollo

1973

El empleo agrícola en los países en desarrollo

- 1974**
Población, suministro de alimentos y desarrollo agrícola
- 1975**
Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Análisis a plazo medio y evaluación
- 1976**
Energía y agricultura
- 1977**
El estado de los recursos naturales y el medio humano para la agricultura y la alimentación
- 1978**
Problemas y estrategias en las regiones en desarrollo
- 1979**
La silvicultura y el desarrollo rural
- 1980**
La pesca marítima en la nueva era de la jurisdicción nacional
- 1981**
La pobreza en la zona rural de los países en desarrollo y formas de mitigarla
- 1982**
Producción pecuaria: perspectivas mundiales
- 1983**
La mujer en el desarrollo agrícola
- 1984**
Sistemas de urbanización, agricultura y alimentación
- 1985**
Examen de la situación agrícola y alimentaria a mediados del decenio
- 1986**
Financiación del desarrollo agrícola
- 1987-88**
Cambios en las prioridades de la ciencia agrícola y la tecnología en los países en desarrollo
- 1989**
Desarrollo sostenible y ordenación de los recursos naturales
- 1990**
El ajuste estructural y la agricultura
- 1991**
Políticas y cuestiones agrícolas: los años ochenta y perspectivas para los noventa
- 1992**
La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio
- 1993**
Las políticas de recursos hídricos y la agricultura

Estudios FAO: Desarrollo Económico y Social

LAS REFORMAS DE POLITICAS Y EL SECTOR AGRICOLA

- 65 Agricultural stabilization and structural adjustment policies in developing countries (1987)
- 66 Agricultural issues in structural adjustment programs (1987)
- 84 Measures of protection: methodology, economic interpretation and policy relevance (1989)
- 90 The impact of stabilization and structural adjustment policies on the rural sector – case-studies of Côte d'Ivoire, Senegal, Liberia, Zambia and Morocco (1991)
- 95 Guidelines for monitoring the impact of structural adjustment programmes on the agricultural sector (1990)
- 96 The effects of trade and exchange rate policies on production incentives in agriculture (1990)
- 98 Institutional changes in agricultural product and input markets and their impact on agricultural performance (1991)
- 99 Agricultural labour markets and structural adjustment in sub-Saharan Africa (1991)
- 100 Structural adjustment and household welfare in rural areas – a micro-economic perspective (1991)
- 103 The impact of structural adjustment on smallholders (1992)
- 104 Structural adjustment policy sequencing in sub-Saharan Africa (1991)
- 105 The role of public and private agents in the agricultural sector of developing countries (1991)
- 115 Design of poverty alleviation strategy in rural areas (1993)
- 124 Structural adjustment and agriculture: African and Asian experiences (en prensa)

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

- 107 Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa: controversies and guidelines (1992)
- 110 Agricultural sustainability: definition and implications for agricultural and trade policy (1992)
- 121 Policies for sustainable development (1994)

En preparación:

- Agricultural taxation under structural adjustment, medium-term growth and the rural poor
- Growth theories, old and new, and the role of agriculture in economic development
- Analysing the effects of liberalization scenarios in North-South production and trade patterns using computable general equilibrium models
- Transition and price stabilization policies in East European agriculture
- The economics of international agreements for the protection of environmental and agricultural resources: an economics perspective

Publicaciones de la FAO sobre silvicultura

UNASYLVA

- 43(169) – La sostenibilidad
- 44(174) – Evaluación de los recursos forestales
- 44(175) – Política y legislación
- 45(178) – Cambios en el papel de las instituciones forestales
- 45(179) – El sector forestal en los países en transición
- 46(180) – Ordenación de recursos forestales de propiedad común

ESTUDIOS FAO: MONTES

- 92 Forestry policies in Europe – an analysis (1989)
- 111 Forestry policies in the Near East region – analysis and synthesis (1993)
- 112 Evaluación de los recursos forestales de los países tropicales
- 114 Assessing forestry project impacts: issues and strategies (1993)
- 115 Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific (1993)
- 122 Readings in sustainable forest management (en prensa)

DISQUETE DE «TIME SERIES» PARA SOFA 94

Instrucciones para su uso

El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1993 contenía un disquete, a título experimental, con aproximadamente 100 recolecciones de datos de series cronológicas relativos a unos 150 países. El programa de visualización TS permitía el acceso a estos datos.

La respuesta de los lectores a este disquete fue muy positiva. Por lo tanto, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1994* incluye un disquete que contiene una versión mejorada del programa, con el nuevo nombre de FAOSTAT TS, y por lo menos dos veces la cantidad de series de datos. Debido a que el capítulo especial de este año trata de silvicultura, están incluidos en el disco datos de series cronológicas relativas a este tema.

FAOSTAT TS

El programa FAOSTAT TS permite un acceso fácil y rápido a las bases de datos de series cronológicas anuales estructuradas. Hasta usuarios de computadoras sin experiencia pueden utilizar FAOSTAT TS. No se necesitan hojas de cálculo, programa de gráficos o base de datos. FAOSTAT TS es completamente guiado por menú, por eso no hay que aprender comandos. Los usuarios pueden hojear e imprimir gráficos y tablas, trazar gráficos multilíneas, ajustar líneas de tendencia y exportar datos para usarse en otros programas. FAOSTAT TS es trilingüe (inglés, francés, español) y utiliza un menú estándar.

El programa FAOSTAT TS es de dominio público y puede ser distribuido libremente. Sin embargo, los archivos de datos que acompañan el programa están bajo derechos de la FAO, y los usuarios deben indicar a la FAO como fuente. La FAO puede proveer sólo asistencia muy limitada a los usuarios de este programa y de los datos que lo acompañan, y no puede proporcionar ayuda a los usuarios que modifiquen el programa o los archivos de datos. La FAO no se responsabiliza por garantizar el correcto

funcionamiento del programa con sus datos para un uso particular.

Equipo que se requiere

El programa FAOSTAT TS requiere un PC IBM o compatible con disco duro, DOS 3.0 o superior, 300 KB de RAM disponible, y capacidades gráficas. Está incluido soporte gráfico para todos los adaptadores gráficos más comunes (VGA, EGA, MCGA, CGA, y Hércules monocromático).

FAOSTAT TS imprimirá gráficos en impresoras Epson de puntos, impresoras láser Hewlett-Packard y compatibles. Para usar FAOSTAT TS con otras impresoras, los usuarios pueden activar sus propias utilerías de impresión gráfica antes de arrancar el programa. Una de estas utilerías es GRAPHIC.COM en DOS 2.0 o versiones siguientes.

Debido al uso de las modalidades gráficas de DOS, si FAOSTAT TS es puesto en acción bajo MS-Windows u OS/2, deberá ser regulado para correr en una sesión DOS de pantalla completa.

Instalación

Antes de poner en acción FAOSTAT TS, se deben instalar en el disco duro el programa y los archivos de datos. La instalación es automatizada por medio de la utilería INSTALL.BAT presente en el disquete.

Para instalar desde la unidad A: a la unidad C:

- insertar el disquete en la unidad A;
- teclear A: y pulsar <RETORNO>
- teclear INSTALL C: y pulsar <RETORNO>
- pulsar cualquier tecla

De esa manera, el directorio C:\SOFA94 viene creado automáticamente y, después de la instalación, usted ya se encuentra en este directorio.

Arranque de FAOSTAT TS

• Para arrancar el programa FAOSTAT TS, no hallándose en el directorio C:\SOFA94 (como ocurre después de la instalación), ponerse en éste:

- teclear CD\SOFA94 y pulsar <RETORNO>
- después, al presentarse la *prompt* de comando en el directorio SOFA94, escribir SOFA94 y pulsar <RETORNO>

Se visualizará en la pantalla un título gráfico, seguido por el despliegue del menú principal.

• Si FAOSTAT TS no arranca, los gráficos no se visualizan correctamente o los menús son difíciles de leer, la computadora puede ser incompatible con las funciones por omisión de FAOSTAT TS.

El uso de una opción de comando en línea puede ayudar. Intentar el arranque de FAOSTAT TS con el parámetro -E para desactivar su uso de la memoria expandida (teclea SOFA94 -E). También se puede forzar el uso de una particular modalidad gráfica o de texto escribiendo el nombre de ésta como un parámetro (por ejemplo -EGA obligará al uso de la modalidad gráfica EGA).

Selección del idioma

• El idioma inicial por omisión de FAOSTAT TS es el inglés. Para cambiar el idioma por omisión al francés o español:

- ir al menú Archivo (*File*)
- seleccionar Idioma (*Language*) utilizando la tecla de flecha (↓) y pulsando <RETORNO>
- seleccionar el idioma deseado entre los visualizados y pulsar <RETORNO>

El idioma elegido quedará como la lengua por omisión hasta que otra sea seleccionada.

Desplazándose en los menús

El menú de barras principal consiste en los menús Archivo, Datos, Gráficos, Tablas y Ayuda. La mayoría de las opciones de menú están desactivadas hasta que se abra un archivo de datos.

• Para desplazarse en los menús utilizar las teclas de flechas (↑ ↓ ← →), y hacer una selección realizando una opción y pulsando <RETORNO>. Para renunciar a una selección hecha pulsar la tecla <ESC>.

• Si se está utilizando el ratón, las opciones del menú pueden ser seleccionadas por medio del cursor de éste. Pulsar el botón izquierdo para hacer selecciones, el botón derecho corresponde a la tecla <ESC>.

Después de haber hecho una selección del menú,

el menú quedará definido de nuevo y presentará realizada la próxima opción.

• Varias teclas de atajos son disponibles durante la utilización del programa:

Tecla	Acción
F1	- <i>Ayuda</i> : Visualiza un texto de ayuda de acuerdo al contexto.
ESC	- <i>Escape</i> : Renuncia a la selección de menú hecha o sale del gráfico o de la tabla donde uno se encuentre.
ALT+N	- <i>Notas</i> : Visualiza notas de texto relacionadas con el archivo de datos corriente, si el archivo de texto es disponible. Este texto puede ser editado. Las notas no aparecerán mientras se visualice un gráfico.
ALT+X, ALT+Q	- <i>Salida</i> : Abandona el programa FAOSTAT TS inmediatamente, sin pasar por el menú principal.

Ayuda

• Una ayuda, de acuerdo al contexto, es visualizada en la parte baja de cada pantalla. Presionar <F1> para obtener una ayuda más extensa en relación con la opción realizada.

• Seleccionar Ayuda desde el menú principal para tener acceso a toda la información de ayuda. Información introductoria sobre el programa, temas de ayuda y una pantalla de síntesis «Acerca de», son disponibles desde el menú Ayuda.

• Las opciones del menú Ayuda llaman las mismas ventanas de Ayuda disponibles pulsando la tecla <F1>, en cualquier menú:

- La opción FAOSTAT TS visualiza la página de Ayuda de nivel más alto.
- La opción Temas enlistará un índice del contenido de la ayuda.
- La opción Acerca de muestra información sumaria sobre el programa.

Abrir un archivo de datos

• Para visualizar una lista de archivos de datos FAOSTAT TS:

- ir al menú Archivo
- seleccionar Abrir

Todos los archivos de datos FAOSTAT TS son visualizados en el directorio en curso. Inicialmente sólo SOFA94 será presente. Otros archivos de datos FAOSTAT.PC (ex AGROSTAT.PC), versión 3.0, pueden ser utilizados con FAOSTAT TS.

- Utilizar las teclas de flechas para realzar el nombre del archivo que se desea visualizar y pulsar <RETORNO> para seleccionarlo. Los archivos son mostrados con la fecha de su última revisión. Se puede también realzar la opción deseada tecleando las primeras letras del nombre del archivo. El texto que se está buscando aparecerá abajo a la izquierda de la lista.

- Se puede cambiar la unidad y el directorio de datos por omisión desde la lista de archivos, seleccionando el directorio o la unidad deseados.

Cuando el archivo en curso de datos resulta abierto, al cargar un nuevo archivo, TS regresará a sus valores por omisión. Se puede cargar sólo un archivo a la vez.

Una vez seleccionado un archivo, todas las opciones de los menús serán activadas.

Seleccionar una serie de datos

- Utilizar el menú Datos para seleccionar o modificar una serie de datos o para ajustar una tendencia estadística.

- Seleccionar una serie de datos eligiendo el nombre del país y un elemento de datos desde los menús desplegados. La primera opción visualiza una lista de nombres de países, la segunda opción visualiza una lista de nombres de registros de datos y la tercera visualiza una lista de nombres de elementos de datos.

Escribiendo las primeras letras de un nombre en una lista, la barra de selección del menú brincarà al nombre concordante. Por ejemplo:

- escribir *NUE* para saltar a Nueva Zelanda
- pulsar <RETORNO> para seleccionar el nombre realzado

Visualización de gráficos y opciones gráficas

El menú Gráficos permite visualizar datos en forma de diagrama. Se pueden visualizar tendencias tem-

porales y perfiles de tabla o columna. Las opciones bajo el menú Gráficos cambian la serie de datos mostrados así como también su presentación visual.

Por ejemplo, para mostrar un trazo de los datos seleccionados:

- ir al menú Gráficos
- seleccionar Visualizar

Hay muchas opciones para modificar, guardar o imprimir un gráfico cuando éste está visualizado. Recuerde utilizar la tecla de ayuda <F1> para obtener un sumario de las opciones.

Funciones gráficas. Cuando se visualiza un gráfico se dispone de varias opciones:

- Pulsar <ESC> para salir del gráfico y regresar al menú principal.

- Pulsar <F1> para ayuda acerca de las funciones gráficas. En la ventana de ayuda están enlistadas las diferentes opciones disponibles mientras un gráfico está en la pantalla. Es necesario salir de la ventana de ayuda antes de poder efectuar una selección.

- Pulsar las teclas de flechas o <RePág/AvPág> para cambiar las series visualizadas.

- La tecla <+> permite añadir hasta otras tres series a la que se encuentra visualizada. Pulsar la tecla <-> para quitar una serie. Esta es la manera para crear diagramas multilínea:

- visualizar una serie inicial
- pulsar la tecla <+> para añadir series subsecuentes al diagrama

- Pulsar A para visualizar una tabla de datos de ejes con estadísticas. Pulsar T para mostrar una tabla de datos de tendencia ajustados, residuales y estadísticas de ajuste (si una línea de tendencia es seleccionada, ver abajo).

- La tecla <INS> permite insertar texto directamente en el gráfico. Mientras se introduce el texto, pulsar <F1> para obtener ayuda sobre las opciones de texto. Se pueden escribir textos de formato pequeños o grandes, horizontales o verticales.

- Para imprimir un gráfico, pulsar P y seleccionar la impresora deseada desde el menú. La impresión obtenida de esta manera es solamente una copia bruta de lo que vemos en la pantalla, de modo que la calidad es limitada.

- Para guardar un gráfico a imprimir o visualizar sucesivamente, pulsar S. La imagen del gráfico será guardada en el formato común bitmap PCX. Se puede usar el programa PRINTPCX u otro, para ver o imprimir más tarde imágenes múltiples. PRINTPCX también permite convertir imágenes de colores PCX en imágenes blanco y negro, adaptables para incluirse en un documento de procesador de texto.

Ajustar líneas de tendencia

- Para adaptar una función estadística a una serie de datos, seleccionar Ajuste desde el menú Datos. Las opciones que se hallan bajo Ajuste permiten seleccionar el tipo de función, los límites de datos del año para incluir en el ajuste y un año de proyección final para una previsión estadística.
- Ajustando una línea de tendencia (seleccionando las opciones bajo Ajuste), con una proyección (eligiendo Proyección bajo Ajuste), se puede trazar una previsión estadística. Usar la tecla <+> para añadir una nueva serie de datos al gráfico, lo que se puede hacer tocando sólo pocas teclas.

Trazar perfiles

- Las opciones bajo el menú Gráficos permiten cambiar el período de años o el estilo del diagrama gráfico (eligiendo Límites y Estilo, respectivamente), o para cambiar desde una tendencia de tiempo a un perfil de datos de tabla o columna (Punto de vista). La opción Punto de vista es una medida fácil para comparar datos de un año particular.

Punto de vista

- Si se quiere cambiar desde la visualización de una serie temporal al diagrama de un perfil de datos por país o ítem para un año dado, seleccionar Punto de vista en el menú Gráficos. Seleccionar Visualizar en el menú Gráficos, y el perfil será trazado. La visualización del perfil inicial es la del último año de datos históricos. Para cambiar el año, usar las teclas de flechas (! ↓). Pulsar <F1> para ayuda.
- Para un perfil de tablas (perfil de datos con referencia a varios países) se puede o elegir las tablas a visualizar o dejar a FAOSTAT TS seleccionar los

elementos más altos y ponerlos en orden. Sólo pueden aparecer 50 elementos en cada perfil.

Seleccionando Elementos más altos, en lugar de Elementos seleccionados, FAOSTAT TS pondrá en orden los valores en el archivo y visualizará un rango de valores de tabla o columna.

Visualizar tablas

- El menú Tablas permite observar los datos en un formato tabular y definir subseries de tablas que pueden ser guardadas y exportadas en otros paquetes de programas:
 - ir al menú Tablas
 - seleccionar Hojear datos para ver tablas de datos desde el archivo en curso.
- Durante la visualización de tablas, una barra de ayuda aparece abajo de la pantalla. Pulsar <RePág/AvPág> para cambiar la tabla visualizada o pulsar <ALT>+1, o <ALT>+2 para elegir una tabla de la lista. Usar las teclas de flechas (! ↓ →) para desplazarse de columnas y renglones.

Serie de datos

- La opción Datos de ejes, bajo el menú Tablas visualiza las últimas series de datos seleccionados, incluyendo estadísticas sumarias. Esta es la serie usada para trazar un gráfico. Para cambiar las series se debe hacer una nueva selección desde el menú Datos.
- La pantalla Datos de ejes puede también ser visualizada mientras se esté en un gráfico pulsando la letra A. Si más de una serie ha sido trazada, sólo es mostrada la última. El período de años usado para la serie y la estadística puede ser ajustado por medio de la opción Límites bajo el menú Gráficos.
- Para visualizar una lista de perfiles de países por elementos, seleccionar Punto de vista en Gráficos. Se puede ver rápidamente una lista de tablas con los valores más grandes (por ejemplo, países con el más alto consumo de productos alimenticios) eligiendo un perfil de tabla desde Punto de vista y seleccionando la opción Elementos más altos. Entonces seleccionar Datos de ejes en el menú Tablas para visualizar la lista, o elegir Visualizar en el menú Gráficos para trazar un diagrama.

Datos de tendencia

- Si la opción Ajuste ha sido seleccionada (en el menú Datos) para una tendencia de tiempo, entonces los valores que componen la tendencia pueden ser visualizados con la opción Datos de tendencia. Estadísticas sumarias para la serie original y para la tendencia como también para los valores residuales (tendencia menos el original) son incluidos. Se puede desplazar en la lista con las teclas de flechas, así como pasar entre los datos de ejes y de tendencia con la ayuda de las teclas A y T.

Exportar datos

- La opción Exportar/Imprimir bajo del menú Archivo permite exportar datos FAOSTAT TS en otros formatos de archivos o crear tablas personalizadas para ser visualizadas o imprimidas. Seleccionando Exportar/Imprimir, se brincarà a otra serie de menús.
 - Para seleccionar las tablas y las columnas que se quieran visualizar o guardar, ir al menú Datos. Se debe marcar la opción deseada con la tecla <+>. Para borrar rápidamente las elecciones hechas, elegir Restablecer marcas.
 - Para ajustar, visualizar, guardar o imprimir datos ir a las opciones bajo Exportar/Imprimir:
 - Ver: Despliega un archivo de texto temporal de los datos seleccionados. Es una manera conveniente para ver una subserie de tablas y columnas en un archivo FAOSTAT TS, y puede ser también utilizado para observar los efectos de las selecciones Orientación o Diseño y antes de usar la opción Guardar o Imprimir.
 - Guardar: Visualiza una lista de formatos de archivo para permitir guardar los datos elegidos en un archivo. El programa preguntará un nombre para dar al archivo. Si se necesita exportar datos FAOSTAT TS que serán usados con otros programas, utilizar esta opción del menú. Las elecciones de formato WK1 y DBF no son afectadas por las opciones Diseño (ver abajo).
 - Imprimir: Imprime las selecciones de tablas y columnas. Muchas impresoras no pueden imprimir más de cinco columnas de datos FAOSTAT TS. Seleccionar Ver para controlar el ancho de la tabla antes de imprimir.
 - Diseño: Permite visualizar los diferentes años

en horizontal (renglones) o en vertical (columnas). El valor por omisión es columnas.

- Para regresar al menú principal FAOSTAT TS o para borrar las selecciones y crear más tablas, ir a la opción Intro.

Hacer notas

- Para leer o editar información de texto en el archivo de datos en curso, seleccionar Notas en el menú Archivo. Se puede también llamar la ventana de notas pulsando <ALT>+N en cualquiera de los menús. La opción Notas permite leer o editar textos asociados con el archivo de datos.

Ambiente de DOS y salir

La opción Ambiente de DOS bajo el menú Archivo regresa temporalmente al ambiente DOS pero siempre mantiene FAOSTAT TS en la memoria. Esta no es la manera normal para salir del programa. Resulta muy útil si es necesario ejecutar un comando DOS y se quiere regresar pronto al mismo archivo de datos. El archivo de datos mismo es puesto afuera de la memoria y cargado otra vez al regresar, así que los valores por omisión permanecen efectivos.

Salida de FAOSTAT TS

- Para salir de FAOSTAT TS:
 - ir al menú Archivo
 - seleccionar Salir

Las combinaciones de teclas <ALT>+X o <ALT>+Q son los atajos para salir del programa desde la mayoría de las pantallas.

Contiene un disquete de computadora.
Instrucciones para su uso: págs. 353-357.



**TIME SERIES
FOR SOFA'94**

ENGLISH/FRANÇAIS/ESPAÑOL

Country time series
FAOSTAT TS software
by Karl Gudmunds
USDA/ERS

DISK No: 1/1

DATE: 1994

JOB: T4450

El estado mundial de la agricultura y la alimentación es el informe anual de la FAO sobre los acontecimientos recientes que han influido en la agricultura mundial. Además de presentar hechos y cifras relativos a la situación agrícola mundial y un examen del entorno económico en que se inserta la agricultura, en el presente volumen se analizan las repercusiones económicas y agrícolas de la epidemia de SIDA en los países en desarrollo; se estudian los vínculos entre calentamiento mundial y agricultura, silvicultura y pesca, y se evalúan las consecuencias tanto de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales como del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte sobre el mercado y las políticas agrícolas.

En el Análisis por regiones se examinan las tendencias y problemas que revisten importancia para la agricultura en cada una de ellas, prestando especial atención a Brasil, China, Ghana y Turquía entre las regiones de países en desarrollo; a Estonia, Letonia, Lituania y Ucrania en la región de Europa central y oriental, y a Canadá y los efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la agricultura en la región de la OCDE.

En el capítulo especial, «Dilemas del desarrollo y las políticas forestales», se examina el modo en que las expectativas variables y en ocasiones contrapuestas de la sociedad crean problemas normativos difíciles de resolver en lo que respecta tanto al sector forestal como al desarrollo nacional.

En disquete se ofrece un conjunto ampliado de cuadros en español, francés e inglés. FAOSTAT TS incluye datos agrícolas, forestales y pesqueros referentes a unos 150 países, así como a grupos de países y regiones. El programa informático TS facilita la representación gráfica y el análisis.

ISBN 92-5-303550-1 ISSN 0251-1371



9 789253 035502

P-70

T4450S/1/12.94/1800