

1995

# EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

COMERCIO  
AGRICOLA:  
¿COMIENZO  
DE UNA  
NUEVA ERA?



Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

CONTIENE UN  
DISQUETE

La expansión del comercio agrícola ha permitido a un número creciente de personas obtener más y mejores alimentos a un precio más bajo. El comercio agrícola genera también ingresos y bienestar para millones de personas. En muchos países es una fuente importante de divisas necesarias para financiar las importaciones y el desarrollo. En muchos otros, la seguridad alimentaria interna está estrechamente relacionada con su capacidad para financiar las importaciones de alimentos.

En el capítulo especial de este año, «Comercio agrícola: ¿Comienzo de una nueva era?» se examinan las tendencias del comercio agrícola mundial durante los últimos tres decenios y los cambios que se están produciendo actualmente en las condiciones del comercio agrícola internacional. Entre los temas examinados se incluyen los efectos de la liberalización económica mundial en los mercados agrícolas; las reformas que se están introduciendo en los sistemas de las antiguas economías de planificación centralizada y la posibilidad de que China desempeñe una función cada vez más importante en el comercio internacional; las consecuencias de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT sobre los mercados agrícolas y sobre las normas internacionales que rigen el comercio agrícola; y la tendencia de numerosos grupos de países a establecer acuerdos comerciales de carácter regional. Se analizan también las complejas interrelaciones entre comercio internacional, protección del medio ambiente y sostenibilidad de la producción.

**EL ESTADO MUNDIAL  
DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION 1995**

**EL ESTADO MUNDIAL  
DE LA  
AGRICULTURA  
Y LA  
ALIMENTACION  
1995**

*El material estadístico utilizado en esta publicación se ha preparado a partir de la información de que disponía la FAO hasta junio de 1995.*

---

*Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno respecto de la condición jurídica de países, territorios, ciudades o áreas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. En algunos cuadros las expresiones «economías desarrolladas» y «economías en desarrollo» se usan con fines estadísticos, y no representan necesariamente un juicio acerca del nivel alcanzado en el proceso de desarrollo por un país o área determinados.*

Catalogación antes de la publicación  
de la Biblioteca David Lubin

FAO, Roma (Italia)  
El estado mundial de la agricultura  
y la alimentación 1995  
(Colección FAO: Agricultura, N° 28)  
ISBN 92-5-303700-8

1. Agricultura.                      2. Producción alimentaria  
3. Comercio

I. Título II. Serie

Código FAO: 70      AGRIS: E16 E70 K01

© FAO 1995  

---

Impreso en Italia

## Preámbulo

A medida que nos acercamos al nuevo milenio, creo que ha llegado el momento de una movilización mundial para afrontar el mayor problema del mundo de hoy: el hambre y la inseguridad alimentaria. Con esta finalidad, he tomado la iniciativa de convocar una Cumbre Mundial sobre la Alimentación en noviembre de 1996, en la que se reunirán en Roma Jefes de Estado y de Gobierno de todas las naciones del mundo.

Lo que esperamos, en primer lugar, de esta reunión es atraer la atención mundial hacia el hecho de que, pese a los notables incrementos de la producción mundial de alimentos, el hambre y la malnutrición se hallan aún masivamente presentes en el mundo contemporáneo. Los sufrimientos humanos y la devastación que cada día provoca esta plaga son de dimensiones mucho mayores que los causados por cualquier guerra, epidemia o catástrofe natural. Sin embargo, son demasiado pocas las personas que tienen una conciencia exacta de la naturaleza y magnitud del problema. No obstante vivamos en una era de la información, los medios de difusión se ocupan de la inseguridad alimentaria solamente cuando acontecimientos excepcionales ponen en primer plano algunas de sus manifestaciones más dramáticas.

En segundo lugar, la Cumbre transmitirá el mensaje fundamental de que las muertes y los sufrimientos provocados por la inseguridad alimentaria son tan innecesarios como intolerables. El acabar con el hambre y la malnutrición, lejos de ser un sueño utópico o poético, se halla al alcance de la tecnología moderna, los recursos y el conocimiento de los problemas causantes de que disponen nuestras sociedades modernas. La historia reciente ofrece ejemplos excelentes que demuestran la posibilidad de resolver problemas incluso de inseguridad alimentaria masiva y extrema.

Por último, el conocimiento y la conciencia de este problema mundial deben traducirse en un amplio apoyo y compromiso para una acción política eficaz. La Cumbre ofrecerá a los representantes de los países al más alto nivel político la ocasión de examinar las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria mundial y de adoptar varios principios y compromisos fundamentales, así como un plan de acción. Confío en que la Cumbre satisfaga las esperanzas y expectativas de millones de personas y dé el impulso y la inspiración necesarios para una nueva «cruzada» en favor de la seguridad alimentaria para todos.

La FAO está realizando un esfuerzo especial para facilitar a la Cumbre información y apoyo analítico suficientes sobre las múltiples dimensiones conceptuales, técnicas y de política del problema alimentario. Como una contribución más al debate, la seguridad alimentaria será objeto de un examen completo en la publicación de 1996 de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*.

El tema de la seguridad alimentaria ocupa también un lugar prominente en la edición de este año de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. En el contexto de situaciones y acontecimientos muy diferentes, la imagen general que trasluce del presente informe es la de un progreso alentador en muchos sectores que benefician directa o indirectamente a la alimentación y la agricultura. En efecto, en 1994 y 1995 se ha consolidado la recuperación económica mundial tras el

descenso de 1990-93; se ha seguido progresando en la liberalización y reforma económicas en muchos países; se ha registrado una recuperación de los precios internacionales de los productos básicos que ha proporcionado a muchas economías exportadoras de productos agrícolas los ingresos en divisas que les permiten consolidar la base de un crecimiento sostenido. Estas novedades favorables registradas en el contexto mundial, junto con una serie de logros importantes en los distintos países y regiones, configuran lo que probablemente se recordará como un período de posibilidades y esperanzas para muchos países del mundo en desarrollo.

Sin embargo, lo menos que podemos permitirnos es caer en la complacencia. Junto con las nuevas oportunidades, surgen viejos problemas y nuevos riesgos. La turbulencia en los mercados financieros a fines de 1994 sirvió para hacernos recordar que las perspectivas del mercado y las situaciones económicas pueden cambiar frente a persistentes desequilibrios económicos. Se está recuperando la economía mundial, pero millones de personas, sobre todo en los países de África, que están menos integradas en la economía mundial, no han visto todavía sus beneficios. Aunque debemos felicitarnos de los importantes adelantos en la reforma de las políticas sectoriales y macroeconómicas, los pobres siguen siendo especialmente vulnerables a plazos medio y corto incluso a cambios que se prevé les beneficiarán a la larga. Los beneficios inesperados derivados del fortalecimiento de los precios de los productos básicos representan un alivio financiero y una oportunidad de desarrollo para los exportadores agropecuarios; pero no es posible esperar que este período se prolongue indefinidamente, y dichos beneficios deben considerarse en el contexto del prolongado descenso anterior de los precios reales de los productos y de los profundos desequilibrios estructurales de los mercados agrícolas. La agricultura se ha beneficiado de la mejora del clima económico en muchos países; sin embargo, los incrementos de producción siguen siendo insuficientes en gran parte del mundo en desarrollo, y muchos países —de los cuales al menos 15 se hallan en África— se enfrentan actualmente con graves situaciones de escasez de alimentos. Por otra parte, la reducción reciente de los suministros en los mercados de cereales y las perspectivas de una disminución de las existencias gubernamentales en los principales países exportadores vuelven a plantear la cuestión de la suficiencia de tales existencias en el contexto de la seguridad alimentaria mundial. Estos acontecimientos coinciden de forma adversa e inquietante con una tendencia a la reducción del flujo de la ayuda alimentaria y de la asistencia exterior para la agricultura.

Los problemas de los mercados agrícolas son el tema central del capítulo especial de este año, «Comercio agrícola: ¿Comienzo de una nueva era?», asunto que tiene importantes repercusiones directas e indirectas en la seguridad alimentaria. En este informe se señala que el comercio agrícola ha crecido considerablemente en los dos últimos decenios dando a los consumidores el acceso a más alimentos, mejores y más baratos, a la vez que ha constituido también una fuente importante de empleo y divisas. No obstante, los beneficios del comercio agrícola se han repartido de forma muy desigual, y los mercados siguen adoleciendo de una intervención y protección distorsionantes.

Se examinan estas cuestiones en el contexto de los principales cambios registra-

dos en el clima económico, institucional y de mercado para el comercio agrícola en el pasado reciente. Se sugiere que podría comenzar una nueva era con la liberalización de la economía mundial, la presencia cada vez mayor de los países en desarrollo en los mercados mundiales, las importantes transformaciones en las antiguas economías de planificación centralizada, el impulso hacia acuerdos comerciales regionales, y los cambios en los mercados mundiales y las normas procedentes de la conclusión de la Ronda Uruguay. Además, el presente informe trata la cuestión complicada y controvertida de la interacción del comercio con la protección ambiental y la sostenibilidad de la producción.

El orden comercial que surgirá de esta interacción cada vez más complicada de factores e influencias es difícil de prever. Cabe esperar que un contexto cada vez más liberal e integrado fomente el comercio, estimule los esfuerzos para mejorar la competitividad y dé lugar a un bienestar general. Sin embargo, los efectos de la Ronda Uruguay podrían resultar pequeños a breve plazo y probablemente ser desiguales entre los países y mercados específicos. Según previsiones actuales, habrá pocos cambios en los precios internacionales de los productos tropicales y subirán algo los de los productos de clima templado, lo que indica una distribución asimétrica de las oportunidades, los riesgos y las pérdidas en las distintas situaciones. Además, pese al impulso general hacia regímenes comerciales más abiertos y disciplinados, es probable que el proteccionismo, en sus formas tradicionales o en otras nuevas, siga infestando los mercados agrícolas. Por ello, es probable que los países con déficit de alimentos tengan que pagar más por sus importaciones, y que los más pobres de ellos padezcan una inseguridad alimentaria mayor, al menos inicialmente, mientras que el acceso al mercado y la competitividad continuarán siendo problemas difíciles para muchos países en desarrollo, incluso para los mejor pertrechados con vistas a la producción y exportaciones agrícolas.

Espero que este informe contribuya a crear una mayor sensibilización no sólo sobre las nuevas oportunidades, sino también sobre los problemas e incertidumbres que la comunidad internacional deberá afrontar en la era que se inicia.



**Jacques Diouf**  
DIRECTOR GENERAL

# Indice

Preámbulo	v
Agradecimiento	xix
Siglas	xxi
Nota explicativa	xxv

## PARTE I ANÁLISIS MUNDIAL

### I. SITUACION AGRICOLA ACTUAL: HECHOS Y CIFRAS 3

1. Producción agropecuaria en 1994	3
2. Situaciones de escasez y de emergencia alimentarias	6
3. Suministros, utilización y existencias actuales de cereales	10
4. Asistencia exterior a la agricultura	12
5. Corrientes de ayuda alimentaria en 1994/95	14
6. Precios agrícolas internacionales	16
7. Pesca: colocación de las capturas y comercio	19
8. Producción y comercio forestales	22

### II. EL ENTORNO ECONOMICO GENERAL Y LA AGRICULTURA 26

El entorno económico mundial	26
Perspectivas agrícolas	33
Perspectivas para las economías de países en desarrollo fuertemente dependientes del comercio agrícola	35

### III. CUESTIONES ESCOGIDAS 41

<b>Rendimiento de las importaciones y exportaciones de alimentos en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos con menor capacidad para financiar sus importaciones</b>	41
Introducción	41
La evolución y estructura de las importaciones de alimentos	42
Origen de las importaciones	45
Sostenibilidad de la alta dependencia de las importaciones de alimentos	54
<b>La reforma de política y el consumidor</b>	55
Los consumidores de alimentos y la formulación de políticas	56
¿Adónde llevan las reformas de política?	57
Consumo y demanda de alimentos	60
Reforma de política y precios de los alimentos	64
Protección de los grupos vulnerables de consumidores	66
Conclusión	70

**PARTE II  
ANÁLISIS POR REGIONES**

<b>I. REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO</b>	75	Observaciones conclusivas	100
AFRICA SUBSAHARIANA	75	ASIA Y EL PACIFICO	102
<b>Resumen regional</b>	75	<b>Resumen regional</b>	102
Principales acontecimientos económicos	75	Principales acontecimientos económicos	102
Resultados del sector agrícola	77	Resultados y problemas de la agricultura	104
Comercio agrícola	77	Problemas y perspectivas de la agricultura regional	107
Devaluación del franco CFA	78	<b>India</b>	112
Políticas agrícolas	81	Análisis económico	112
<b>La República de Sudáfrica</b>	84	Génesis y causas de la crisis de 1990	113
Topología, población y clima	84	Principales componentes de la nueva política económica	115
Características generales del sector agrícola	85	Política agrícola en la India durante la era de la planificación	115
La agricultura en la estrategia de desarrollo de Sudáfrica	86	Estrategia de planificación y agricultura	118
El sistema de comercialización y su contribución a modelar la estructura agraria: período anterior a la reforma	89	Las políticas de planificación en el contexto del programa de ajuste estructural	120
Las políticas anteriores a la reforma y sus efectos económicos y sociales	91	Efectos de las reformas macroeconómicas en el sector agrario	122
Problemas actuales y perspectivas futuras de la agricultura sudafricana	97	Liberalización de la agricultura india y problemas relacionados con las políticas	125
Posibilidades alternativas de redistribución de la tierra	97	Las reformas y las exportaciones agrícolas	125

Observaciones finales	127	Reformas de las políticas	160
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	128	Repercusiones de la paz en los recursos hídricos y en la producción agrícola	162
<b>Resumen regional</b>	128	<b>II. REGIONES DE PAISES DESARROLLADOS</b>	165
Principales acontecimientos económicos	128	EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LOS NUEVOS ESTADOS INDEPENDIENTES DE LA EX UNION SOVIETICA	165
Resultados del sector agrícola	131	<b>Resumen regional</b>	165
Evolución económica y repercusiones en la agricultura	132	Tendencias recientes de la economía y del sector agrícola	165
<b>América Central</b>	136	Reforma estructural de la agricultura	166
Introducción y exposición general	136	Mercados de tierras y reformas financieras	168
Factores internacionales y regionales	140	Privatización de las actividades de producción y comercialización	169
Análisis de las políticas nacionales	143	Relaciones comerciales y problemas asociados a las políticas	170
CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE	147	Repercusiones de la Ronda Uruguay	172
<b>Resumen regional</b>	147	<b>Reseña de las reformas agrícolas en Kazajstán</b>	174
Resultados económicos y agrícolas en 1994-95	147	Geografía e historia	174
Aprovechamiento de los recursos y perspectivas de expansión agrícola	150	Los recursos del sector agrario	174
Consumo de alimentos y seguridad alimentaria	152	Lugar de Kazajstán en la producción y comercio agrícolas de la ex Unión Soviética	179
Dependencia de la importación de alimentos	153		
<b>Jordania</b>	156		
Papel de la agricultura	156		
Problemas y desafíos	157		

Contexto político y macroeconómico de las reformas y políticas agrícolas	180
Privatización y creación de mercados	181
Objetivo de las políticas a largo plazo	191

### PARTE III COMERCIO AGRICOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA?

<b>INTRODUCCION</b>	199
<b>I. EVOLUCION DE LAS TENDENCIAS Y ESTRUCTURAS DEL COMERCIO AGRICOLA</b>	202
La menor importancia de la agricultura en el comercio mundial	203
Expansión de los mercados agrícolas y contracción de la parte de los países en desarrollo	210
¿Continuarán siendo los países en desarrollo exportadores netos?	211
Diversificación de los mercados e intensificación de los intercambios intrarregionales	214
Descenso de los precios agrícolas, aumento del volumen de las exportaciones y contracción de la capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas	217
Sustitución de los productos primarios por los productos elaborados en las exportaciones	224
<b>II. TRANSFORMACIONES EN EL ENTORNO MUNDIAL DEL COMERCIO AGRICOLA</b>	226
Desregulación de la economía mundial	226
Transformación de los países de economía planificada	230

Los próximos años	233	<b>V. COMERCIO INTERNACIONAL, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO AGRICOLA SOSTENIBLE</b>	278
La desintegración del CAEM	235	Relación entre comercio y medio ambiente	282
El caso de China	236	Efectos del comercio sobre el medio ambiente	283
<b>III. EVOLUCION DE LAS NORMAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL</b>	240	Liberalización del comercio y medio ambiente	285
La Ronda Uruguay	242	Repercusiones en las políticas	287
Acuerdo sobre la agricultura	244	Observaciones finales	292
Protección de las importaciones	247	<b>Disquete de «Time Series» para SOFA 95 Instrucciones para su uso</b>	297
Competencia de las exportaciones	251		
Políticas internas	255		
La cláusula de la paz	257		
Comité de agricultura	257		
El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias	258		
Repercusiones de la Ronda Uruguay en el comercio mundial y los precios de los productos básicos	260		
<b>IV. EVOLUCION DE LOS ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO</b>	266		
Alcance de las asociaciones comerciales regionales	268		
Razón de ser de los acuerdos regionales de comercio	272		
Tratamiento de la agricultura en los acuerdos regionales de comercio	275		

## ILUSTRACIONES

1.	Variaciones de la producción agropecuaria en 1991-1994	5
2.	Déficit de suministros alimentarios que requiere una asistencia extraordinaria	9
3.	Tendencias de suministro y utilización de cereales	11
4.	Compromisos y desembolsos de ayuda exterior a la agricultura	13
5.	Envíos de ayuda alimentaria en cereales	15
6.	Precios de exportación de algunos productos, 1991-1994	17
7.	Capturas mundiales de pescado, destino y comercio	21
8A.	Producción de los principales productos forestales	23
8B.	Valor de exportación de los principales productos forestales	25

## RECUADROS

1.	Situación de la deuda exterior de los países en desarrollo	29
2.	Factores que influyen en la demanda de alimentos	61
3.	Limitaciones de recursos y agricultura en Asia y el Pacífico	110
4.	Efectos de la Ronda Uruguay en la agricultura regional	155
5.	Dos escenarios de reducción del cultivo en tierras secas en el norte de Kazajstán	175
6.	Las repúblicas del Asia central: agricultura, transición y desarrollo	177
7.	Organizaciones internacionales de comercio y mercados de productos básicos	228
8.	Reforma o liberalización	246
9.	Consolidación de aranceles	248
10.	Contingentes arancelarios	250
11.	La «Caja Verde»	256
12.	Metodología de la FAO para evaluar los efectos de la Ronda Uruguay	261
13.	Estimaciones alternativas de los efectos de la Ronda Uruguay en los precios	262
14.	Bosques, comercio y medio ambiente	280

## CUADROS

1A. Economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas	37	9. Exportaciones agrícolas no competidoras en términos generales, en porcentaje de las exportaciones agrícolas totales	52
1B. Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos con la capacidad más baja para financiar sus importaciones de alimentos	38	10. Indicadores del rendimiento de las exportaciones agrícolas de algunos países con déficit de alimentos	53
2. Población y PIB per cápita actual de los países con déficit de alimentos	43	11. Tasas de crecimiento del PIB agrícola	106
3. Indicadores de la cuantía de las importaciones de alimentos de los países con déficit de alimentos y de su importancia en el comercio total	44	12. Resultados macroeconómicos	183
4. Parte de los cereales en las importaciones de alimentos	46	13. Proceso de reforma agraria en Kazajstán en 1991-94: número de propietarios por tipo de explotación	186
5. Parte de los cereales en las importaciones de alimentos	47	14. Privatización de explotaciones agrícolas estatales en Kazajstán, 1993-94	187
6. Estructura de las exportaciones por procedencias	47	15. Valor medio de la producción antes y después de la liberalización de los precios, diciembre de 1993-julio de 1994	189
7A. Estructura de las exportaciones por categorías principales	48	16. Destino de las exportaciones agrícolas, por región	218
7B. Estructura de las exportaciones por categorías principales	49	17. Origen de las importaciones agrícolas, por región	219
8. Parte de los principales productos básicos agrícolas de exportación en el total de las exportaciones agrícolas	50	18. Indicadores de los resultados económicos y agrícolas en algunos países de Europa central y oriental y en la ex Unión Soviética	231
		18A. PIB real	231

18B. Desempleo manifiesto	231
18C. Precios al consumo	231
18D. Producción agrícola	232
18E. Suministro de energía alimentaria	232
19. Algunos indicadores de los resultados económicos y agrícolas de China	237
20. Cambio de los precios mundiales de los alimentos en el año 2000 con relación a los niveles de 1987-89	260
21. Costos de la importación de alimentos de los países en desarrollo y de bajos ingresos con déficit de alimentos, pasados y previstos	263
22. Efecto de la escasez y abundancia de las cosechas en los precios de los cereales, con y sin la Ronda Uruguay	264
23A. Países integrantes de las principales zonas de libre comercio, 1992	269
23B. Países integrantes de las principales zonas de libre comercio, 1992	270
24. Parte de las exportaciones en la producción mundial de productos agrícolas, 1990	285

## FIGURAS

1. Producción económica mundial	27
2. Producción mundial y volumen del comercio mundial	28
3. Composición de la deuda	31
4. Crecimiento del PNB total y del valor añadido en la agricultura en las regiones de países en desarrollo	34
5. Crecimiento proyectado del comercio total y del comercio agrícola	36
6. África subsahariana	76
7. Asia y el Pacífico	103
8. América Latina y el Caribe	129
9. Cercano Oriente y África del Norte	148
10. Dos escenarios de reducción del cultivo en tierras secas en el norte de Kazajstán	175
11. Volumen de la producción y comercio agrícolas mundiales	203
12. Exportaciones agrícolas mundiales	204
13. Comercio de productos agrícolas, pesqueros y forestales	205
14A. Comercio de productos agrícolas, pesqueros y forestales	207

14B. Comercio de productos agrícolas, pesqueros y forestales	208	19. Balanzas comerciales de productos agropecuarios	215
15. Destino y composición por sectores de las exportaciones	209	20. Valor unitario y volumen de las exportaciones agrícolas en países desarrollados y en desarrollo	221
16. Parte de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales totales y agrícolas	210	21. Índices de las exportaciones agrícolas en las regiones de países en desarrollo	222
17. Parte de cada región en las exportaciones agrícolas mundiales	212	22. Exportaciones de productos agrícolas elaborados en porcentaje de las exportaciones agrícolas totales en las regiones de países en desarrollo	225
18. Parte de cada región en las importaciones agrícolas mundiales	213		

## Agradecimiento

*El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995* ha sido preparado por un equipo de la Dirección de Análisis del Desarrollo Económico y de la Agricultura dirigido por F.L. Zegarra e integrado por P.L. Iacoacci, G.E. Rossmiller, J. Skoet, K. Stamoulis, R. Stringer y S. Teodosijevic. Contaron con el apoyo de Secretaría facilitado por S. Di Lorenzo y P. Di Santo, y con la ayuda informática y estadística prestada por G. Arena, T. Sadek y Z. Pinna.

Las aportaciones y los documentos básicos para el Análisis mundial fueron preparados por G. Everett, M. Palmieri, F. Sandiford, M. Spinedi, P. Wardle y G. Zanas.

Los documentos básicos para el Análisis por regiones fueron preparados por M. Ahmad, G.S. Bhalla, A.Z. Ghezawi, K. Gray, U. Grothe, S. Hafeez, M. Harley, A.S. Jabarin, F. Kuba, D. Van Atta y J. Weeks.

El capítulo especial, «Comercio agrícola: ¿Comienzo de una nueva era?», fue preparado basándose en las aportaciones de D. Hathaway, T. Josling y P. Konandreas. J. Greenfield facilitó observaciones y sugerencias útiles.

Cuidó de la edición original inglesa de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995* J. Shaw. Los gráficos incluidos en esta publicación fueron preparados por M. Cappucci y la compaginación, por M. Criscuolo y C. Ciurlantini. La portada y las ilustraciones fueron realizadas por Studio Page.

## Siglas

### ACP

Países de África, el Caribe y el Pacífico

### AELC

Asociación Europea de Libre Comercio

### AGROSTAT

Sistema de información sobre estadísticas agrícolas

### AIF

Asociación Internacional de Fomento

### APEC

Consejo de Cooperación Económica Asia-Pacífico

### ASEAN

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

### BAfD

Banco Asiático de Desarrollo

### BIRF

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)

### c.i.f.

Costo, seguro, flete

### CACP

Zona de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y de África Austral

### CAEM

Consejo de Asistencia Económica Mutua

### CARICOM

Secretaría de la Comunidad del Caribe

### CCET

Centro de Cooperación con las Economías en Transición (OCDE)

### CEAC

Comunidad Económica del África Central

### CEAO

Comunidad Económica del África Occidental

### CEDEAO

Comunidad Económica de los Estados del África Occidental

### CEI

Comunidad de Estados Independientes

### CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

### CER

Tratado para el estrechamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda

### CFA

Comunidad financiera africana

### CIA

Convenio internacional del azúcar

### CNP

Consejo nacional de producción (Costa Rica)

### CNUMAD

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

**Comecon**

Consejo de Asistencia Económica Mutua  
(CAEM)

**ECO**

Organización de Cooperación Económica

**EEE**

Espacio Económico Europeo

**EFDEA**

Economías fuertemente dependientes de las  
exportaciones agrícolas

**f.o.b.**

Franco a bordo

**FMI**

Fondo Monetario Internacional

**GATT**

Acuerdo General sobre Aranceles  
Aduaneros y Comercio

**ICCO**

Organización Internacional del Cacao

**IRRI**

Instituto Internacional de Investigación  
sobre el Arroz

**MCA**

Mercado Común Árabe

**MCCA**

Mercado Común Centroamericano

**MERCOSUR**

Mercado Común del Sur

**OCDE**

Organización de Cooperación y Desarrollo  
Económicos

**OIA**

Organización Internacional del Azúcar

**OIC**

Organización Internacional del Café

**OIC**

Organización Internacional de Comercio

**OLP**

Organización de Liberación de Palestina

**OMC**

Organización Mundial del Comercio

**OMS**

Organización Mundial de la Salud

**OPEP**

Organización de Países Exportadores  
de Petróleo

**OUA**

Organización de la Unidad Africana

**PA**

Pacto Andino

**PBIDA**

Países de bajos ingresos y con déficit  
de alimentos

**PDA**

Países con déficit de alimentos

**PECC**

Conferencia sobre la Cooperación  
Económica en el Pacífico

**PIB**

Producto interno bruto

**PMA**

Programa mundial de alimentos

**PNB**

Producto nacional bruto

**PNUMA**

Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente

**RAIE**

Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia

**SAARC**

Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional

**SACU**

Unión Aduanera del África Meridional

**SADC**

Comunidad para el Desarrollo del África Meridional

**TLC**

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

**UE**

Unión Europea

**UEM**

Unión económica y monetaria

**UNCTAD**

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

**Unesco**

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**UNOSOM**

Operación de las Naciones Unidas en Somalia

**USDA**

Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

**ZCP**

Zona de comercio preferencial para los Estados de África Oriental y de África Austral

## Nota explicativa

En los cuadros estadísticos se han empleado los símbolos siguientes:

- = nada o insignificante
- ... = no se dispone de datos
- 1993/94 = el ejercicio agrícola, comercial o fiscal comprendido entre el primero de esos años civiles y el siguiente
- 1992-94 = 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 civiles<sup>1</sup>.

### Índices del comercio

Los índices del comercio de productos agropecuarios tienen también como base el período 1979-81. Incluyen todos los productos y países que figuran en el *Anuario FAO de Comercio*. 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 valoran 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

<sup>1</sup> Para más detalles, véase el *Anuario FAO de Producción 1993*.

representan los cambios en 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, que es el período de referencia base utilizado para todas las series de números índices que calcula actualmente la FAO. Para el cálculo de los números índices se ha utilizado la fórmula de Laspeyres<sup>2</sup>.

### 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 Norte<sup>3</sup> y Asia y el Pacífico<sup>4</sup>.

Los países desarrollados incluyen los países industriales y las economías en transición<sup>5</sup>.

Los nombres de los países y ciudades utilizados en esta publicación son los vigentes en el período en que se prepararon los datos.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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, Rumanía, Yugoslavia y las ex Repúblicas Soviéticas.

<sup>3</sup> Para más detalles, véase el *Anuario FAO de Comercio* 1993.

PARTE I  
ANÁLISIS MUNDIAL



# ANÁLISIS MUNDIAL

## I. Situación agrícola actual: hechos y cifras

### 1. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN 1994

- A nivel mundial, 1994 fue otro año poco brillante para la producción alimentaria y agrícola, ya que ésta aumentó solamente el 1,8 por ciento después del estancamiento de año anterior.
- En los países desarrollados la producción agropecuaria creció marginalmente, según estimaciones, en el 0,3 por ciento, tras la reducción del 3,8 por ciento padecida en 1993. En los países en desarrollo, considerados como grupo, el incremento fue del 2,8 por ciento, porcentaje ligeramente superior al del año anterior.
- El factor más importante que ha contribuido al aumento de la producción agrícola mundial en 1994 fue la fuerte recuperación registrada en los Estados Unidos, tras la pronunciada reducción de las cosechas de 1993. Las condiciones de cultivo fueron casi ideales, lo que dio lugar a rendimientos inusualmente altos en las principales cosechas. Esto, unido a que la producción ganadera alcanzó sus cotas máximas, hizo que el crecimiento de la producción agropecuaria fuera del 16 por ciento.
- En los países de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética la producción agrícola llegó a bajar hasta un 16 por ciento en 1994 tras varios años de descenso. La reducción registrada en los países de Europa central y oriental se calcula en un 7 por ciento, y se debió principalmente a la disminución de las cosechas de Polonia provocada por la sequía, que contrarrestó con creces los incrementos logrados en otras de los principales países productores, como Hungría y Rumanía.
- En cuanto a otras regiones de países desarrollados, la producción disminuyó notablemente en Australia y más moderadamente en la Unión Europea.
- El incremento del 2,8 por ciento de la producción agropecuaria en los países en desarrollo implica un aumento del 0,9 por ciento en la producción por persona. Se trata de un incremento exiguo en comparación con el aumento anual medio del 3,3 por ciento registrado en los años ochenta y del 3,2 por ciento, de 1990 a 1993. Además, los rendimientos variaron mucho entre las distintas regiones en desarrollo, ya que sólo en América Latina y el Caribe y en el Lejano Oriente se lograron incrementos superiores al crecimiento demográfico.

- El notable crecimiento de la producción logrado en América Latina y el Caribe representó una recuperación con respecto al grave retroceso de 1993, que se padeció después de varios años de escasos rendimientos. Se debió principalmente a los incrementos notables logrados en Argentina y Brasil, mientras que se calcula que el aumento logrado en México fue sólo modesto y en Colombia se experimentó un descenso.

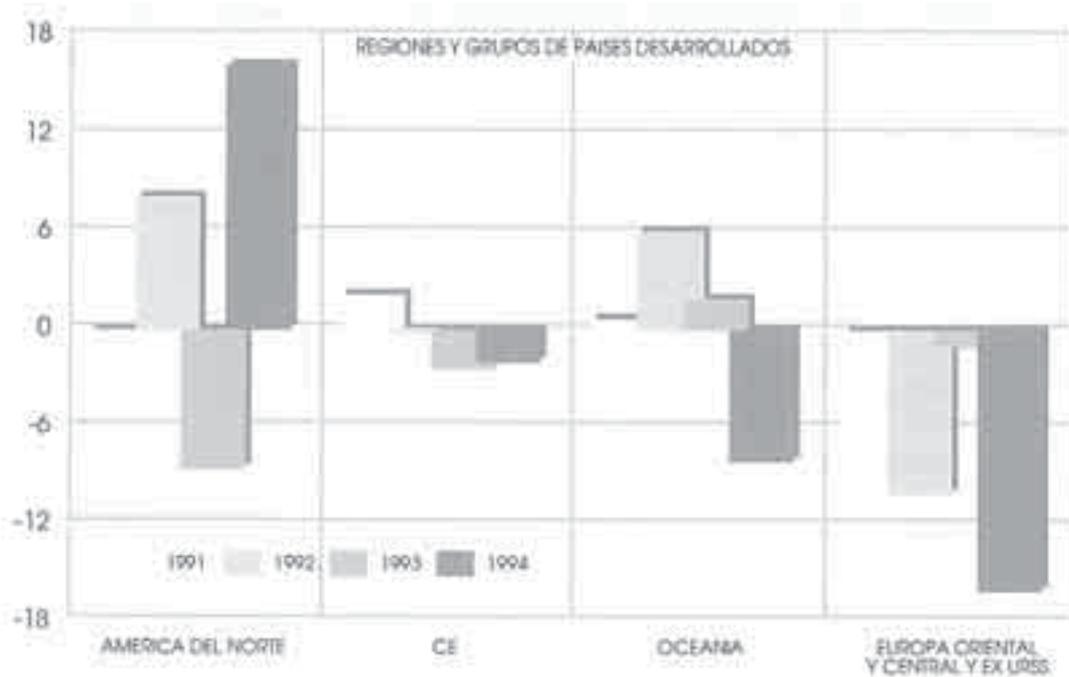
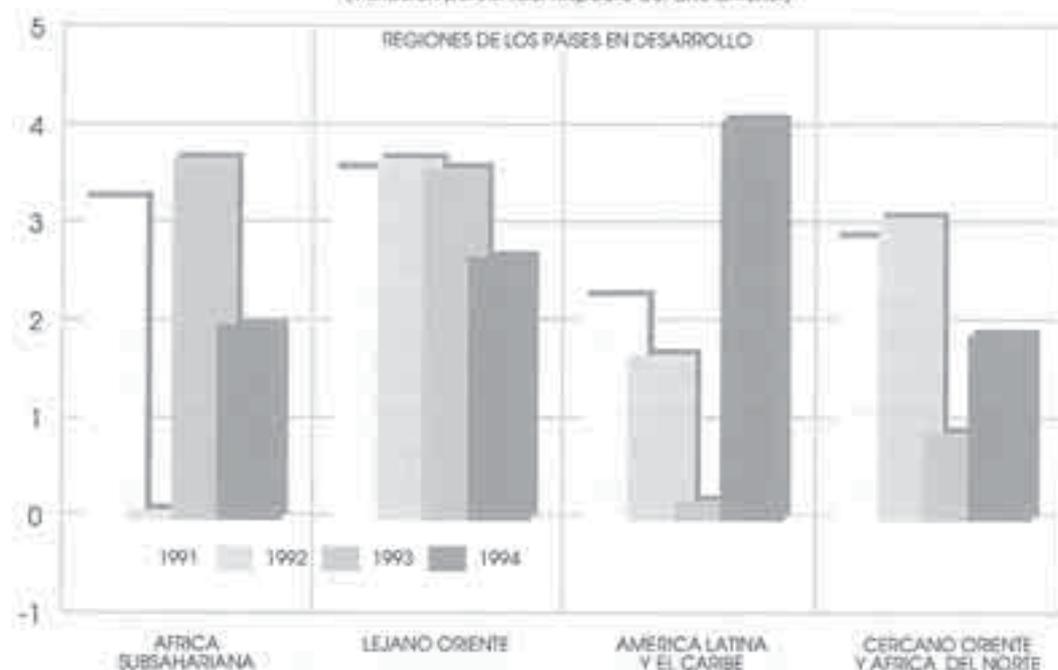
- En cuanto al Lejano Oriente, el crecimiento de la producción se redujo en 1994, si bien se mantuvo muy superior al demográfico. La República Popular de China mantuvo un intenso crecimiento en la producción agropecuaria, si bien el tiempo desfavorable hizo que fuera inferior a la media de los cinco años anteriores. En la India la campaña agrícola fue relativamente favorable y se aceleró el crecimiento de la producción tras los mediocres resultados de 1993.

- En el Cercano Oriente y África del Norte el aumento del 1,9 por ciento logrado en la producción agropecuaria constituye una mejora con respecto a 1993, pero implica una ulterior reducción de la producción por persona. Dicho crecimiento se debió en gran medida al aumento del 35 por ciento que se calcula en Marruecos, donde la producción se recuperó tras dos años de graves reducciones provocadas por la sequía. En Egipto, se estima que la producción disminuyó del 2 al 3 por ciento, después de 5 años de crecimiento sostenido de la producción por persona. El descenso del 1 por ciento calculado para Turquía señala una reducción de la producción por persona por cuarto año consecutivo.

- En el África subsahariana, se volvió a padecer otro mal año agrícola, ya que la producción agropecuaria aumentó sólo el 2 por ciento. Por ello, tras el respiro temporal logrado en 1993, la región volvió a situarse en la tendencia de una reducción de la producción por persona que comenzó en los primeros años setenta. Entre los países con mayor producción, se registraron rendimientos relativamente positivos en Nigeria, donde la producción por persona crece continuamente desde 1988, y en Kenya, si bien el incremento del 7,5 por ciento representa sólo una recuperación parcial de los desastres causados por la sequía en 1992 y 1993. Se estima que en Zaire ha disminuido la producción y que en Tanzania ha aumentado sólo marginalmente.

## VARIACIONES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA EN 1991-1994

(Variación porcentual respecto del año anterior)



## 2. SITUACIONES DE ESCASEZ Y DE EMERGENCIA ALIMENTARIAS

- África, donde 15 países necesitan actualmente ayuda alimentaria excepcional y/o de emergencia, sigue siendo el continente más gravemente afectado por las situaciones de escasez de alimentos.
- Para 1995/96 se prevé un gran déficit de cereales en el África austral debido a que la sequía ha reducido las cosechas en muchos países. En Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica, partes de Swazilandia, Zambia y Zimbabwe ha llovido poco y las cosechas son inferiores a la media. También se ha padecido sequía en las zonas del sur de Malawi y en Mozambique. Se prevé que las necesidades de importación de la subregión crecerán fuertemente en 1995/96 y se necesitarán intervenciones de emergencia locales para las víctimas de la sequía. Angola seguirá dependiendo de la asistencia de socorro en 1995/96, a pesar de que han mejorado algo las condiciones de seguridad y ha aumentado marginalmente la producción en 1995.
- En el África oriental, no obstante se hayan recogido algunas buenas cosechas, se seguirá necesitando asistencia de urgencia en gran escala durante todo 1995. En Burundi y Rwanda no se ha conseguido restablecer plenamente la producción de alimentos, si bien llovió durante las cosechas de la primera campaña de 1995 y aumentó la distribución de insumos agrícolas. En Rwanda, gracias al tiempo favorable y al suministro oportuno de insumos agrícolas, las cosechas de la segunda campaña de 1995 fueron notablemente superiores a las del año anterior, pero se mantuvieron inferiores a la media debido a la reducción de las siembras. En Burundi, es probable que la reanudación de las hostilidades y de la inseguridad pongan en peligro los resultados de las cosechas. En ambos países, un gran número de personas vulnerables y desplazadas dentro del país seguirán necesitando ayuda alimentaria de urgencia. En Sudán, los conflictos civiles que se padecen en el sur siguen entorpeciendo las actividades de socorro, mientras que, en Somalia, la terminación de la operación de las Naciones Unidas hace temer que se reanuden los problemas alimentarios a causa del empeoramiento de la seguridad. En algunos lugares de Etiopía y Uganda se han padecido sequías que han exigido intervenciones con alimentos de urgencia. En Eritrea será preciso continuar distribuyendo alimentos durante 1995 para atender las necesidades de la población más vulnerable.

- En general la situación alimentaria es satisfactoria en el África occidental y central, gracias a que en la mayoría de los países las cosechas han sido superiores a la media o han alcanzado niveles récord. No obstante, en Liberia y Sierra Leona los conflictos civiles siguen entorpeciendo la producción y distribución de alimentos. Se teme asimismo que las infestaciones de langosta existentes actualmente en Mauritania puedan extenderse hacia el África noroccidental. En el África central, la situación alimentaria sigue siendo difícil en las zonas urbanas de Zaire, debido a la inestabilidad económica, la elevada inflación y la tensa situación política.

- Por lo que respecta a otras zonas del mundo, en Afganistán la persistencia de luchas entre facciones han obligado a desplazarse a muchas personas, las cuales, juntamente con las indigentes y las que han vuelto a sus hogares, seguirán necesitando ayuda alimentaria internacional durante los próximos meses. En Iraq, la situación alimentaria y nutricional sigue siendo grave, debido principalmente a las dificultades que encuentra el Gobierno para financiar las importaciones. En el Programa Unificado de Asistencia Humanitaria, establecido recientemente por las Naciones Unidas para 1995-96, se subraya que las necesidades del país son enormes y no pueden satisfacerse únicamente con programas de asistencia humanitaria.

- En Camboya, un gran número de personas vulnerables se hallan en riesgo de morir de inanición en las zonas más afectadas por la sequía y las inundaciones de 1994. En Mongolia, tras la mala cosecha de 1994, se teme que la situación alimentaria se agrave aún más durante el período anterior a la recolección de la próxima cosecha en septiembre. En Nepal, se señalan graves dificultades de suministro alimentario en las zonas azotadas por la sequía en 1994.

- En Haití la situación alimentaria está mejorando, pero se necesita asistencia para suministrar cereales secundarios, semillas de frijoles y otros insumos agrícolas para la siembra de las cosechas de la segunda campaña.

- En Bosnia y Herzegovina, en la zona de guerra de Bihac toda la población padece grave escasez de alimentos y necesita urgentemente asistencia de socorro. En Sarajevo las entregas de la ayuda alimentaria resultan muy difíciles y los precios de los alimentos en el mercado son demasiado altos para la mayor parte de la población.

- En Armenia, la situación alimentaria y las condiciones de vida de la población urbana se han aliviado algo durante el año pasado, pero siguen siendo difíciles. En Azerbaiyán y Georgia, la escasez de divisas y el trastorno del comercio provocado por el conflicto de Chechenia han limitado las importaciones de alimentos.

- En la República de Moldova, se ha aliviado la difícil situación de suministro de cereales provocada por las malas cosechas del año pasado, pero hay todavía grupos vulnerables que necesitan ayuda en alimentos.

- En Tayikistán, las disponibilidades de cereales son muy escasas; la producción interna de cereales es reducida y la falta de divisas y de otros bienes intercambiables limita severamente las importaciones. En Kirguistán, se necesitarán grandes cantidades de ayuda alimentaria a causa de las limitaciones presupuestarias.

DEFICIT DE SUMINISTROS ALIMENTARIOS\*  
QUE REQUIERE UNA ASISTENCIA EXTRAORDINARIA



Fuente: FAO. Sistema Mundial de Información y Alerta, abril de 1995.

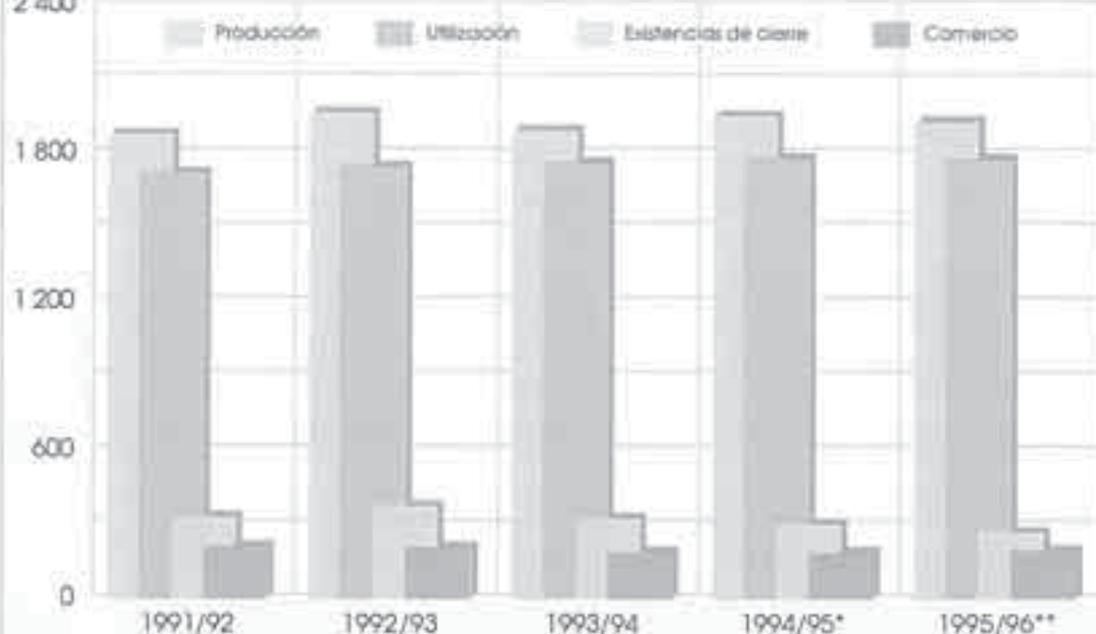
\* Durante la actual campaña de mercados.

### 3. SUMINISTROS, UTILIZACION Y EXISTENCIAS ACTUALES DE CEREALES

- Se calcula que la producción mundial de cereales en 1994 ha sido de más de 1 953 millones de toneladas, cifra que representa un 3 por ciento más que la reducida cosecha de 1993 y que es superior a la media de los últimos cinco años. Sin embargo, la mayor parte de este aumento se debe a la notable recuperación de la producción de cereales secundarios, especialmente en los Estados Unidos. También la producción de arroz se recuperó mucho en 1994, mientras que la de trigo disminuyó sensiblemente, debido principalmente al descenso registrado en los países desarrollados, especialmente en Australia y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).
- Se prevé que las existencias mundiales de cereales en los años agrícolas que terminan en 1995 disminuirán por segundo año consecutivo a 311 millones de toneladas, nivel que representaría sólo el 17 por ciento de la utilización tendencial, es decir, el extremo inferior de la escala que la Secretaría de la FAO considera el mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria mundial. La mayor reducción se experimentará en las existencias de trigo, especialmente en las mantenidas por los principales exportadores. También disminuirán las de arroz, si bien principalmente en los países en desarrollo, debido a que la producción mundial no crece tanto como las necesidades del consumo. En cambio, el volumen de los remanentes de cereales secundarios se recuperará con respecto a los bajos niveles iniciales, gracias al aumento de la producción de Estados Unidos.
- Según las perspectivas iniciales con respecto a la producción de 1995, se recuperará algo la de trigo, pero disminuirá la de cereales secundarios. Según pronósticos actuales, la producción de trigo aumentará un 4 por ciento, ascendiendo a 550 millones de toneladas, procediendo casi todo el incremento de los países desarrollados, especialmente Australia y los de la Unión Europea. Aumentará también la producción total de los países en desarrollo, previéndose el principal incremento en Asia. Con respecto a África, se prevé que la producción triguera será menor este año, sobre todo a causa de la sequía de Marruecos. En cuanto a la producción mundial de cereales secundarios en 1995, según las perspectivas iniciales, disminuirá un 5 por ciento, a unos 840 millones de toneladas. La mayor parte del descenso se producirá en los países desarrollados (especialmente los Estados Unidos, la CEI y Sudáfrica), mientras que en los países en desarrollo aumentará ligeramente con respecto a la cosecha superior a la media obtenida el año pasado.
- Por lo que respecta a la situación de la oferta y la demanda en 1995/96, aunque se produjera otra buena cosecha de arroz, los suministros mundiales de cereales seguirían siendo más escasos, por lo que la relación entre las reservas y la utilización podría llegar a descender incluso por debajo del margen mínimo de seguridad. Según los pronósticos se deberá recurrir tanto a las existencias de trigo como a las de cereales secundarios, aunque se prevea que la utilización se mantendrá por debajo del nivel tendencial y no variará mucho con respecto a 1994/95. La situación podría ser incluso más delicada ya que se teme que los remanentes de trigo disminuyan a unos 106 millones de toneladas, que representarían el volumen más bajo registrado desde comienzos de los años ochenta.

## TENDENCIAS DE SUMINISTRO Y UTILIZACIÓN DE CEREALES

(Incluido el arroz elaborado)

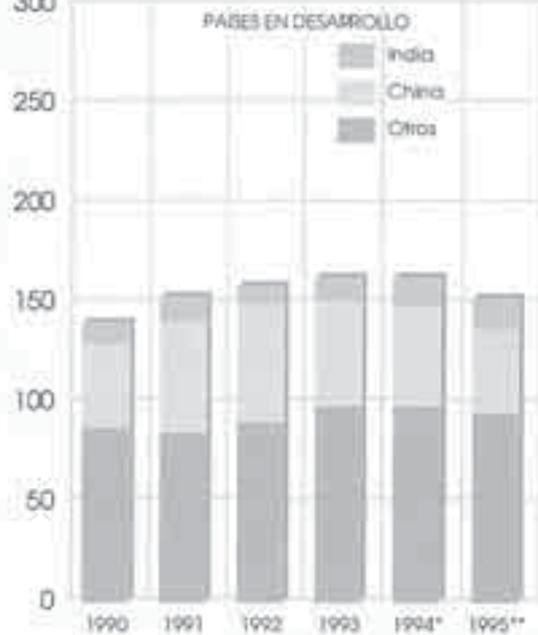
Millones de toneladas  
2 400

## REMANENTES DE CEREALES, 1990-1995

(Año agrícola que finaliza en el año indicado)

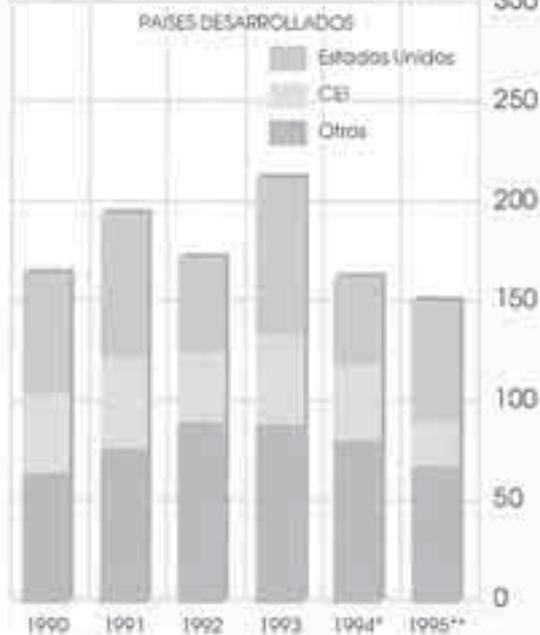
Millones de toneladas

300



Millones de toneladas

300



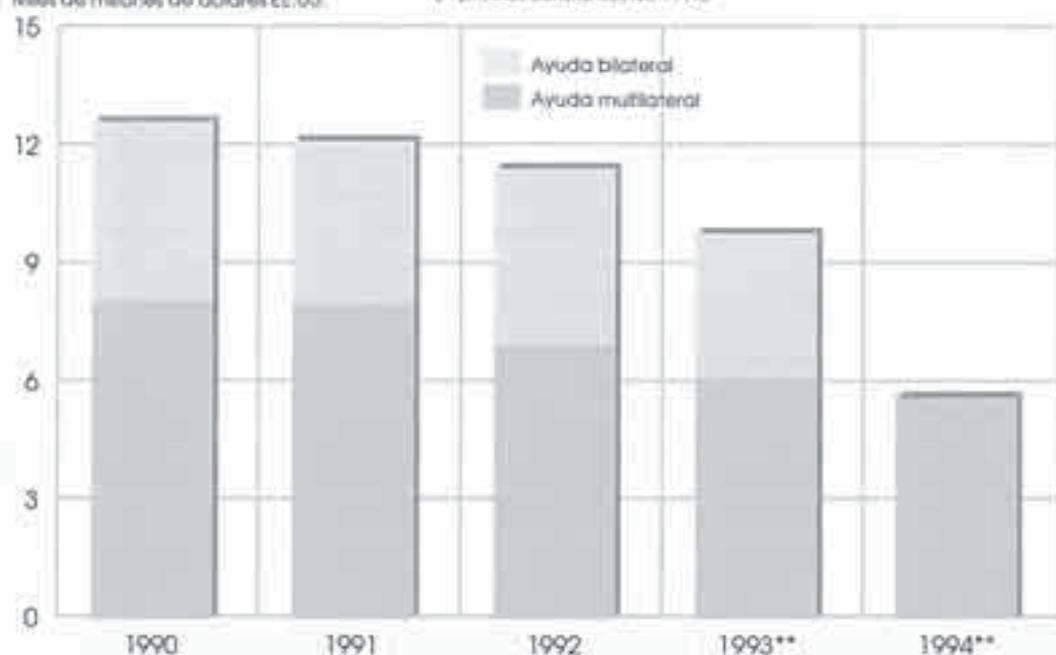
#### 4. ASISTENCIA EXTERIOR A LA AGRICULTURA

- Durante los últimos años, la asistencia exterior a la agricultura ha tendido a disminuir tanto en términos absolutos como en porcentaje del total de la asistencia oficial para el desarrollo. A los precios constantes de 1990, las asignaciones para la agricultura disminuyeron de 12 700 millones de dólares EE.UU. en 1990 a 9 882 millones de dólares en 1993 (sin contar las asignaciones de Estados Unidos en 1993; dichas asignaciones habían totalizado 506 millones de dólares en 1992). El descenso fue mucho más pronunciado en la ayuda multilateral que en la bilateral. En efecto, la primera disminuyó, a los precios constantes, de 8 071 millones de dólares en 1990 a la cifra estimada de 5 716 millones de dólares en 1993, debido principalmente a que se redujeron a la mitad las asignaciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), subdirección de crédito en condiciones de favor del Banco Mundial, y a que disminuyeron en casi los dos tercios las asignaciones de los bancos regionales de desarrollo.
- Los datos preliminares de 1994 indican un ulterior descenso de las asignaciones multilaterales, a 5 716 millones de dólares, a los precios de 1990, principalmente como consecuencia de la reducción de las asignaciones de los bancos regionales de desarrollo. Se espera que las asignaciones del Banco Mundial aumenten algo, gracias a la recuperación parcial de las asignaciones de la AIF con respecto a la notable reducción del año anterior.
- La tendencia descendente de la asistencia exterior a la agricultura es un importante motivo de preocupación en un periodo en que muchos de los países de bajos ingresos y que dependen de la agricultura se enfrentan con dificultades cada vez mayores para aprovechar su potencial agrícola a fin de apoyar su desarrollo general, la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

## COMPROMISOS Y DESEMBOLSOS DE AYUDA EXTERIOR A LA AGRICULTURA\*

Miles de millones de dólares EE.UU.

(A precios constantes de 1990)



Fuente: FAO y OCDE

Nota: En la ayuda bilateral de 1993 no se incluye a Estados Unidos

\* Definición amplia  
\*\* Citas provisionales

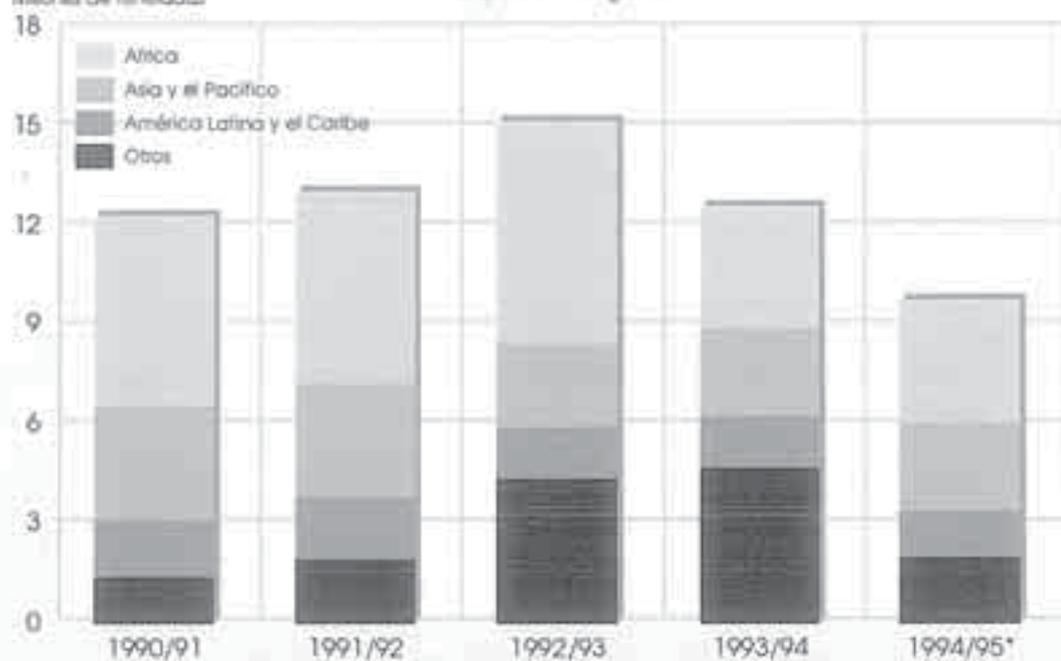
## 5. CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA EN 1994/95

- Los envíos de ayuda alimentaria en cereales durante 1994/95 (julio/junio) se estiman en 9,8 millones de toneladas, es decir, un 20 por ciento menos que los 12,6 millones de toneladas del año pasado y un 35 por ciento menos que los 15,1 millones de toneladas de 1992/93. La razón principal de la reducción es la disminución de las asignaciones presupuestarias de los donantes. Una primera indicación de que podría continuar esta tendencia es que, en virtud del nuevo Convenio sobre la Ayuda Alimentaria que se esperaba entraría en vigor el 30 de junio de 1995, el compromiso total mínimo de ayuda en cereales se había reducido drásticamente de 7,5 a 5,4 millones de toneladas.
- Aunque la composición de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) ha cambiado al incluir 12 nuevos países de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética, el África subsahariana sigue siendo la principal zona receptora de ayuda alimentaria en cereales y absorbe más del 40 por ciento de todos los envíos destinados a los PBIDA.
- Además de productos cereales, los donantes proporcionan cantidades cada vez mayores de productos no cereales, entre los que figuran principalmente aceite vegetal, legumbres, productos lácteos, carne y pescado y otros productos de gran valor. En 1993, se enviaron 1,9 millones de toneladas de estos productos y, en 1994, 1,6 millones de toneladas.
- En marzo de 1995, las promesas a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) para 1995 totalizaban 280 288 toneladas de productos alimenticios. Para 1994 se prometieron a la RAIE 1 185 733 toneladas de alimentos, de las cuales 927 639 eran de cereales y 258 094, de otros alimentos.
- Además de las contribuciones a la RAIE, en el primer trimestre de 1995 se ha prometido un total de 260 196 toneladas de cereales y productos no cereales en la partida de recursos ordinarios del Programa mundial de alimentos (PMA) destinada a satisfacer las necesidades de las operaciones prolongadas de refugiados. Para esta finalidad en 1994 se prometieron 691 976 toneladas de cereales y 89 142 toneladas de otros productos.
- En marzo de 1995, el total prometido por 30 donantes para los recursos ordinarios del PMA en el bienio 1995-96 se mantenía en 288,8 millones de dólares EE.UU., que representaban el 19 por ciento del objetivo fijado de 1 500 millones de dólares. De este total, 181,7 millones de dólares se habían prometido en productos y 107,1 millones, en efectivo. Durante el bienio anterior, 1993-94, 61 donantes habían prometido 988 millones de dólares, es decir, casi el 66 por ciento del objetivo de 1 500 millones. De dicho total, 641,4 millones de dólares se habían prometido en productos y 346,6 millones, en efectivo.

## ENVIOS DE AYUDA ALIMENTARIA EN CEREALES

(Equivalente en grano)

Millones de toneladas



Fuente: FAO

Nota: Los años se refieren al periodo de 12 meses (junio-junio)

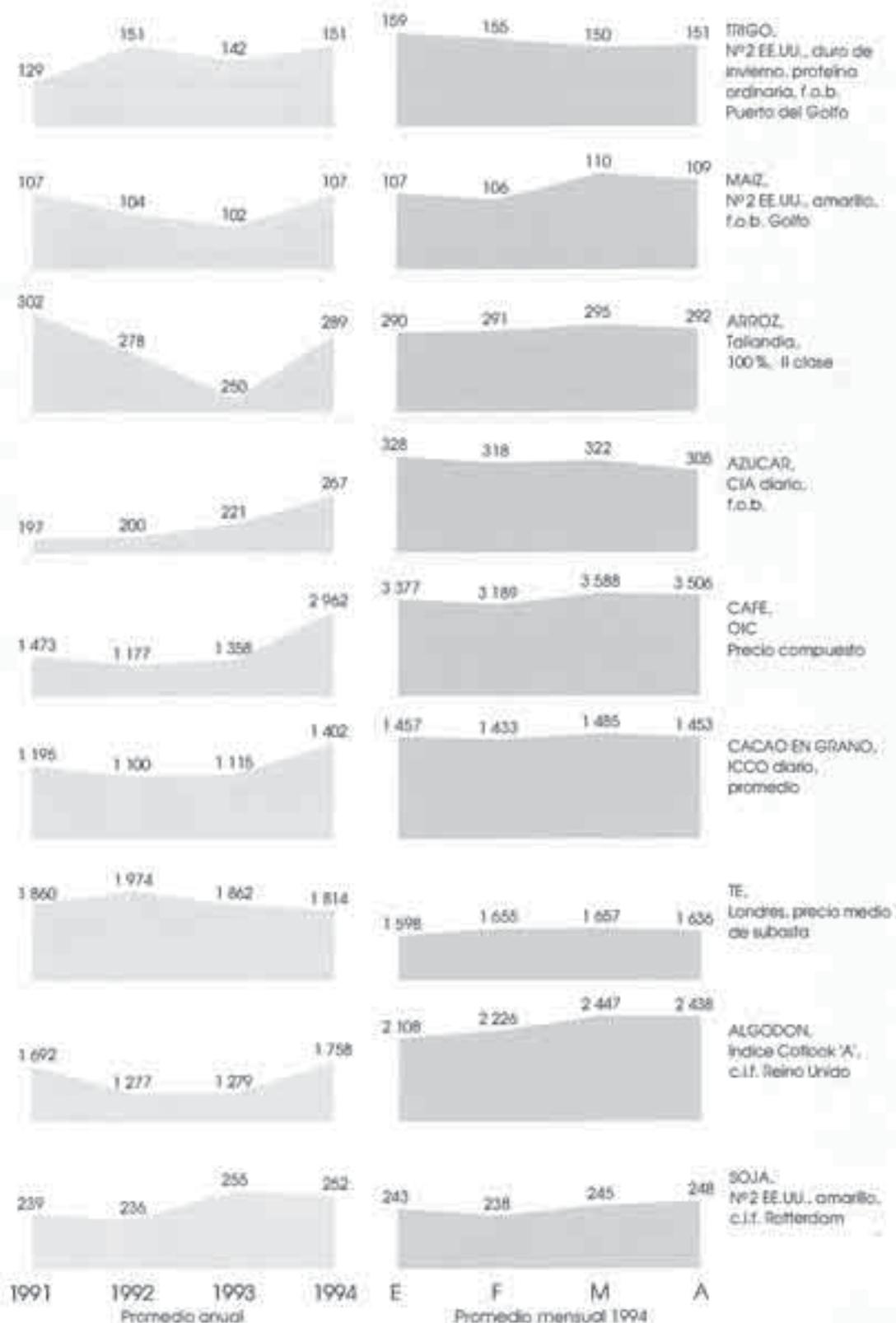
\* Proyección

## 6. PRECIOS AGRICOLAS INTERNACIONALES

- Como confirmación de la restricción de la oferta de trigo en el mercado, los precios de exportación de dicho cereal han subido notablemente en 1994-95. También los precios de exportación del maíz se han fortalecido durante los primeros meses de 1995, debido principalmente al mal tiempo padecido en la época de la siembra en América del Norte. Los precios internacionales del arroz se mantuvieron relativamente bajos en la segunda mitad de 1994, pero se recuperaron a comienzos de 1995 debido al fuerte incremento de la demanda de importación de Bangladesh, China e Indonesia. Entre los distintos tipos de arroz, los precios de las calidades inferiores subieron más, impulsados en parte por la ausencia de China, que suele ser un abastecedor ordinario de este producto en el mercado internacional, y debido a la reducción de los suministros de Pakistán y Viet Nam.
- Los precios de los aceites y grasas habían alcanzado niveles sin precedentes al final de 1994 debido a la escasez de suministros. Se mantuvieron altos hasta el final de marzo de 1995, pero, bajo la influencia de las abundantes cosechas y la notable reposición de las existencias mundiales, empezaron a bajar en abril de 1995, y el descenso podría continuar hasta el final de la campaña. La oferta de tortas y harinas oleaginosas fue muy superior a la demanda, por lo que los precios de estos productos bajaron mucho después de octubre de 1994. El índice de la FAO para los precios del mercado internacional de estos productos en el período de octubre de 1994 a mayo de 1995 fue un 7 por ciento más bajo que el promedio quinquenal de 1990-94.
- La reducción de la oferta mundial de azúcar en 1994, cuyo volumen fue el más bajo de los últimos 6 años, hizo que los precios [precio diario de la Organización Internacional del Azúcar (OIA)] subieran de forma pronunciada durante el año, llegando a alcanzar su cota máxima del quinquenio durante el primer trimestre de 1995. Posteriormente se debilitaron debido a la mejora de la producción en varios países y a los pronósticos de cosechas notablemente mayores en 1995/96.
- En 1994 los precios del mercado mundial del café se mantuvieron irregulares debido a la escasez de suministros, a los daños causados por las heladas en el Brasil y a la actividad especulativa. Aumentaron mucho en septiembre de 1994, triplicando con creces el nivel medio de 1993, para después bajar a unos 3 000 dólares EE.UU. por tonelada al final del año. Durante los cuatro primeros meses de 1995 se mantuvieron entre 3 200 y 3 500 dólares por tonelada, lo que se debió a las condiciones de estabilidad del mercado.

## PRECIOS DE EXPORTACION DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1991-1994

(Dólares EE.UU. por tonelada)



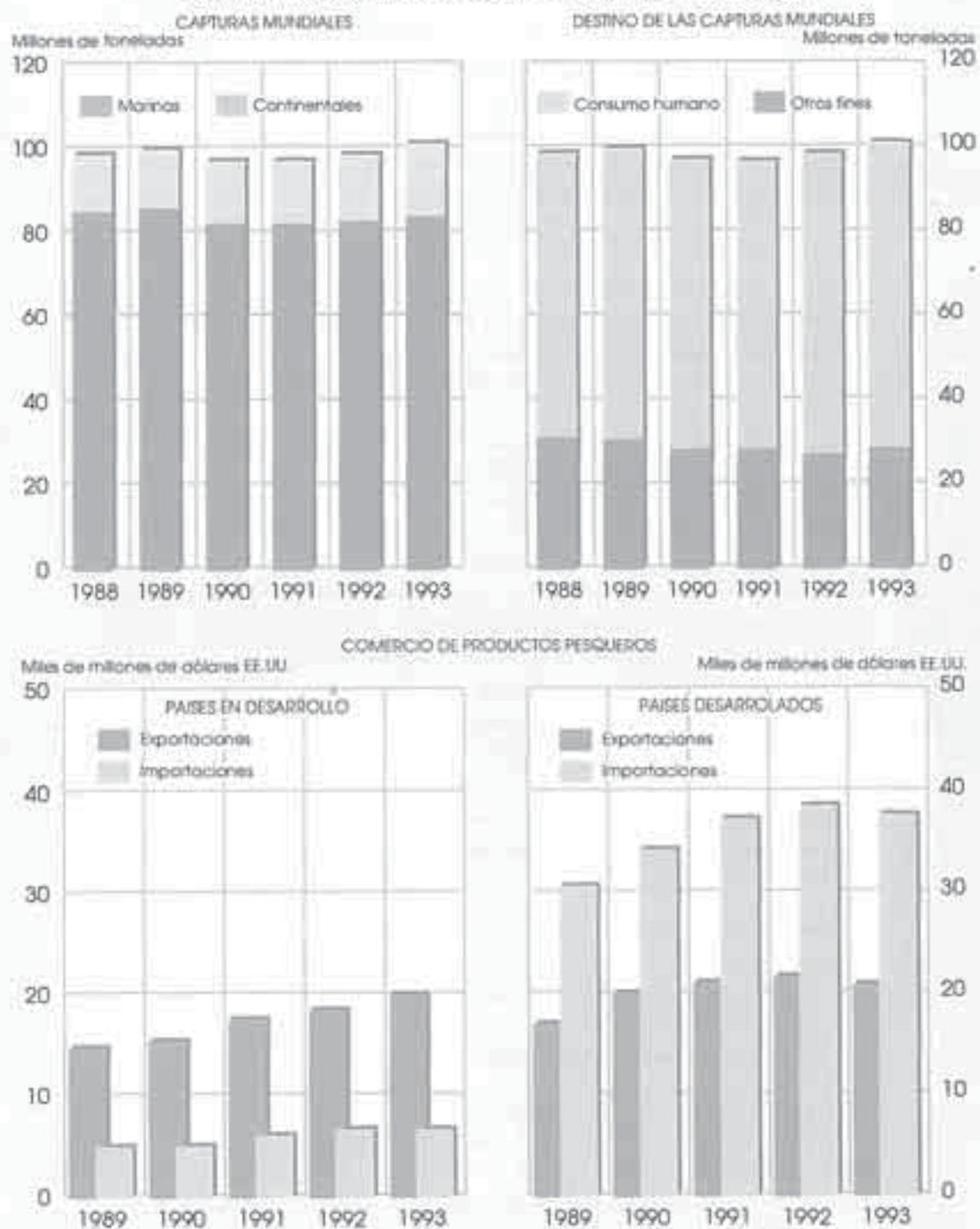
- Los precios del cacao, tras las notables subidas de 1994, durante los cuatro primeros meses de 1995, se mantuvieron en sus niveles máximos de los últimos cinco años. Esto se debió a la escasez de la oferta en el mercado como consecuencia de que el consumo mundial fue superior a la producción en el período de 1992-93 a 1994-95. Sin embargo, empezaron a bajar en mayo de 1995 debido a que la situación al final de la campaña indicaba que el déficit de oferta para 1994/95 sería inferior al previsto gracias al aumento de la producción en Côte d'Ivoire y Ghana.
- Los precios mundiales del té siguieron bajando en 1994 con respecto al nivel de depresión de 1993, y continuó esta tendencia durante los cuatro primeros meses de 1995. La persistencia de la depresión de los precios se debió al desequilibrio del mercado mundial del té, ya que el aumento de la oferta de exportación fue superior al de la demanda de importación.
- Los precios mundiales del algodón alcanzaron niveles récord a comienzos de 1995. El fortalecimiento de la demanda, unido a la reducción de la producción en muchos países, hizo que se consumiera una parte considerable de las existencias de 1994 y se redujeran los remanentes para 1995. Por ello, en abril de 1995 los precios eran un 20 por ciento más altos que los predominantes al comienzo del año, y un 35 más altos que los de abril de 1994.

## 7. PESCA: COLOCACION DE LAS CAPTURAS Y COMERCIO

- En 1993 el total de la producción de pescado y mariscos procedentes de las capturas mundiales y del cultivo fue de unos 101,4 millones de toneladas, frente a 98,8 millones en 1992. Entre los principales productores, China y Perú incrementaron notablemente su producción en 1993, mientras que disminuyó la de Chile y la Federación de Rusia.
- Desde 1983, el incremento de la pesca de captura marina se ha debido principalmente a la de cuatro especies pelágicas gregarias y de colín de Alaska. Las capturas de bacalao, merluza y eglefino han ido disminuyendo constantemente, con la excepción de las capturas de eglefino en el Atlántico nordoriental que han aumentado desde 1991.
- Muchas poblaciones intensamente pescadas necesitan una rehabilitación urgente, y las medidas a tal efecto implican la reducción del esfuerzo de pesca. Varios Estados han afrontado ya el problema del exceso de capacidad de las flotas pesqueras emprendiendo programas de desguace o eliminación de barcos del servicio. Para reponer eficazmente las poblaciones e incrementar los rendimientos a largo plazo, las reducciones necesarias del esfuerzo de pesca provocarán una disminución de los desembarques mundiales de plazos corto a medio.
- El crecimiento continuo de la pesca continental llegó a su cota máxima en 1990, alcanzando unos 6,5 millones de toneladas, para estabilizarse posteriormente en un nivel ligeramente inferior. En 1992 Asia produjo el 54 por ciento de las capturas continentales del mundo, y Africa contribuyó con un 25 por ciento. Casi todos los recursos continentales muestran signos de una explotación excesiva.
- La producción acuícola procedente de aguas continentales (9 millones de toneladas en 1992) es superior a la de aguas marinas (4,9 millones de toneladas en 1992), y ambas están aumentando rápidamente (unos 2 millones de toneladas al año en los últimos tiempos). La mayor parte de la producción procede de Estados en desarrollo, siendo Asia con mucho el principal productor con un 84 por ciento de la producción acuícola mundial en 1992.
- Las estimaciones sobre la colocación de las capturas mundiales en 1993 indican un aumento del 1,7 por ciento del pescado destinado al consumo humano cuyo total fue de 72,4 millones de toneladas.
- El comercio internacional de productos pesqueros aumentó el 1,8 por ciento entre 1993 y 1995, y el valor total de las exportaciones superó la cifra de 41 000 millones de dólares EE.UU. La parte del valor de las exportaciones mundiales de productos pesqueros correspondiente a los países en desarrollo aumentó el 8,4 por ciento ascendiendo a 21 000 millones de dólares.

- Las exportaciones de países en desarrollo representaron en 1993 el 32,6 por ciento de sus capturas totales, frente al 55,6 por ciento las de los países desarrollados. Pese a ello, los países en desarrollo en cuanto grupo registraron una balanza cada vez más positiva en su comercio de productos pesqueros, que alcanzó los 13 400 millones de dólares en 1993.
- Tailandia llegó a ser el principal exportador mundial de pescado, superando a los Estados Unidos. El valor total de las exportaciones tailandesas fue de 3 400 millones de dólares en 1993, un 11 por ciento más que en 1992. Japón mantuvo su posición de mayor importador, adquiriendo en 1993 pescado por valor de unos 14 200 millones de dólares, cifra que representa el 32 por ciento del valor de las importaciones mundiales de pescado.

## CAPTURAS MUNDIALES DE PESCADO, DESTINO Y COMERCIO



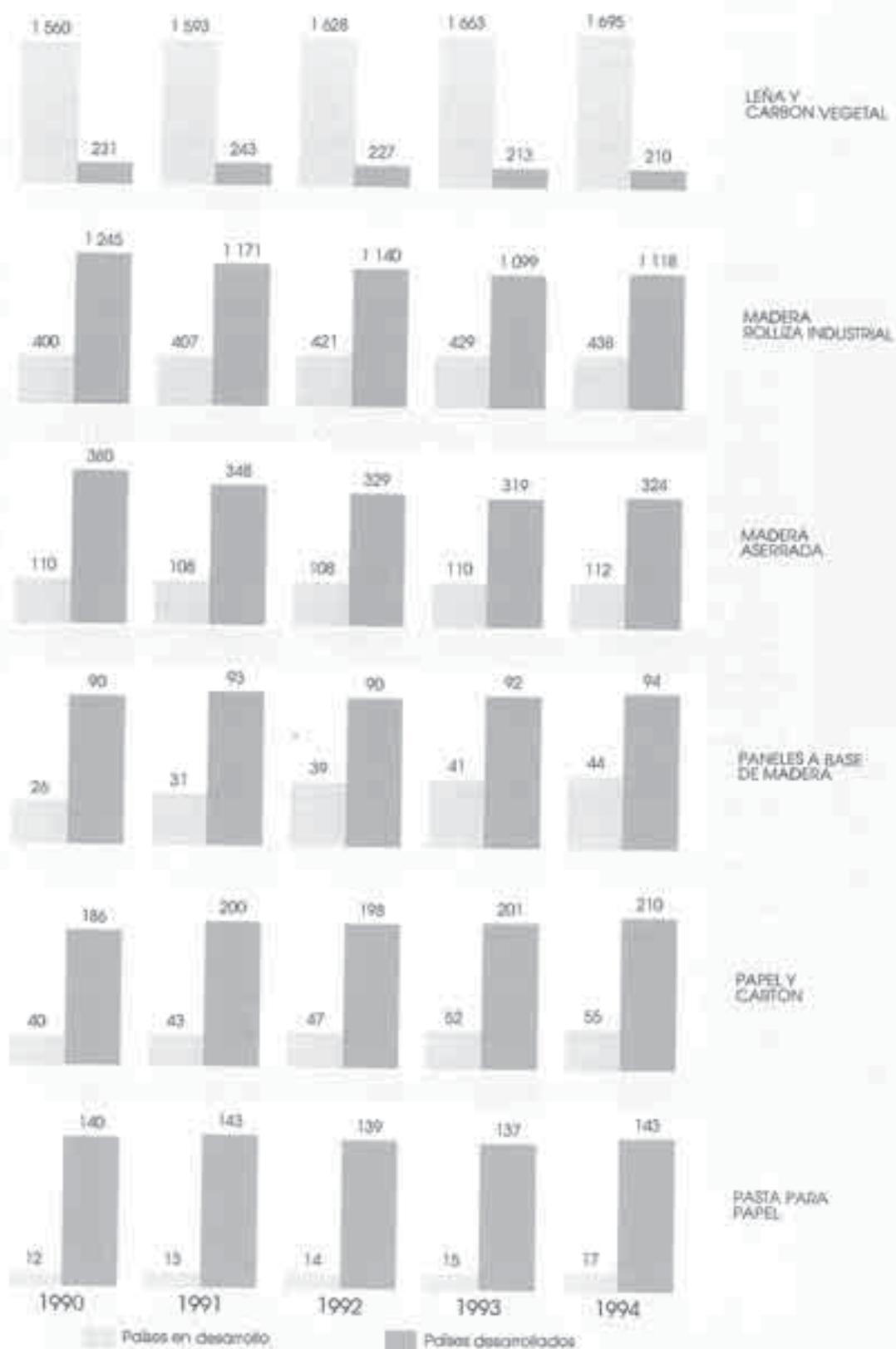
Fuente: FAO

## 8. PRODUCCION Y COMERCIO FORESTALES

- La producción mundial de madera en rollo aumentó considerablemente en 1994 ascendiendo a 3 460 millones de m<sup>3</sup>. Sin embargo, esta cifra sigue siendo inferior al nivel máximo de 1990, debido a la persistencia de la depresión en la producción de los países de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética. La producción de madera en rollo industrial se recuperó notablemente en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y continuó creciendo en los países en desarrollo. La producción mundial de madera en rollo industrial en 1994 se calcula en 1 555 millones de m<sup>3</sup>, un 6 por ciento menos que en 1990. La producción de leña siguió creciendo en los países en desarrollo, donde representa el 80 por ciento de la producción de madera en rollo, debido al incremento de la presión demográfica y a que continúa siendo la principal fuente de energía para las comunidades rurales.
- En los mercados norteamericanos de madera en rollo los precios se dispararon en 1993 especialmente a causa de las restricciones a la explotación maderera en la zona noroeste del Pacífico de los Estados Unidos. Los precios volvieron a niveles más normales cuando la Corte Federal de los Estados Unidos, a mediados de 1994, levantó temporalmente la prohibición de extracción maderera en los bosques públicos federales protegidos del noroeste del Pacífico. Hubo dificultades en el suministro de maderas tropicales a causa de varias medidas adoptadas por algunos de los principales productores asiáticos para proteger el medio ambiente y garantizar una ordenación sostenible. Tales medidas continuaron presionando al alza de los precios de todos los productos de maderas tropicales. Varios países consumidores han comenzado a sustituir las maderas tropicales con maderas de clima templado, lo que favorece las exportaciones de los países de este clima, como Chile y Nueva Zelanda, frente a las exportaciones del gran mercado asiático.
- La producción de pasta de madera se recuperó notablemente en 1994 debido a que creció la demanda de la industria papelera estimulada por el crecimiento de los mercados en la Unión Europea y América del Norte. El comercio y los precios de la pasta y las virutas de madera aumentaron sensiblemente con respecto a los bajos niveles de 1993.
- La producción mundial de madera aserrada se recuperó algo en 1994 con respecto a los bajos niveles de 1993, registrándose aumentos en América del Norte, la Unión Europea y los países escandinavos. Los precios de la madera aserrada de coníferas, aunque disminuyeron con respecto a las cotas máximas de 1993, se mantuvieron elevados. Los países de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética, con la excepción de los Estados bálticos, siguieron padeciendo pronunciados descensos de la producción. En lo que respecta a la Federación de Rusia, la producción de estas maderas se estima en unos 9 millones de m<sup>3</sup>, lo que representa un 35 por ciento menos que el nivel ya bajo registrado en 1993.

### PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS FORESTALES

(millones de m<sup>3</sup>)



• La producción de madera aserrada tropical continuó creciendo ligeramente en 1994, y se utilizó una parte cada vez mayor dentro de los países productores, lo que refleja la tendencia a manufacturar más productos elaborados dentro de los propios países.

• La producción mundial de paneles a base de madera creció otro 4 por ciento en 1994. Fue más sostenido el crecimiento registrado en los países en desarrollo tropicales, donde la producción de contrachapados ha aumentado muy rápidamente en el último decenio gracias a la expansión de industrias dinámicas orientadas a la exportación en países del Asia sudoriental, como Indonesia y Malasia.

• La producción mundial de papel y cartón aumentó otro 5 por ciento en 1994, continuando la tendencia ascendente de la industria durante todo el decenio. Se registraron incrementos significativos de la producción en la Unión Europea (8,5 por ciento), América del Norte (4,5 por ciento) y los países del sudeste de Asia, mientras que continuó el descenso en los países de la ex Unión Soviética y algunos países de Europa oriental. La demanda de ciertas calidades de papel fue tan alta que los precios, tras los graves descensos de 1993, alcanzaron niveles sin precedentes.

• La producción mundial de pasta de madera se recuperó notablemente en 1994, aumentando un 5 por ciento, después de 5 años de estancamiento. Esto se debió principalmente a la escasez de suministros de papel de desecho, cuyos precios se multiplicaron por 5 en 1994. Las limitaciones ambientales impuestas en los países desarrollados redujeron gravemente la expansión de la capacidad actual de producción de pasta de madera. Como consecuencia de ello, los precios de este producto comenzaron a subir de forma pronunciada durante la última parte de 1994, volviendo a alcanzar las cotas máximas de 1990, mientras que las reservas internacionales disminuyeron rápidamente.

• El valor del comercio mundial de productos forestales, tras el descenso de 1993, volvió a crecer en 1994 en la cifra estimada del 5 por ciento, debido a la notable recuperación de los precios de exportación de la pasta y el papel y al incremento generalizado de los volúmenes de exportación. Además, los precios internacionales de la madera en rollo, la madera aserrada y los paneles a base de madera se mantuvieron altos. Creció el volumen del comercio mundial de todos los productos forestales, con la excepción de la madera en rollo y la madera aserrada tropical.

## VALOR DE EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS FORESTALES

(mil millones de dólares EE.UU.)



Fuente: FAO

# ANÁLISIS MUNDIAL

## II. El entorno económico general y la agricultura

### EL ENTORNO ECONOMICO MUNDIAL

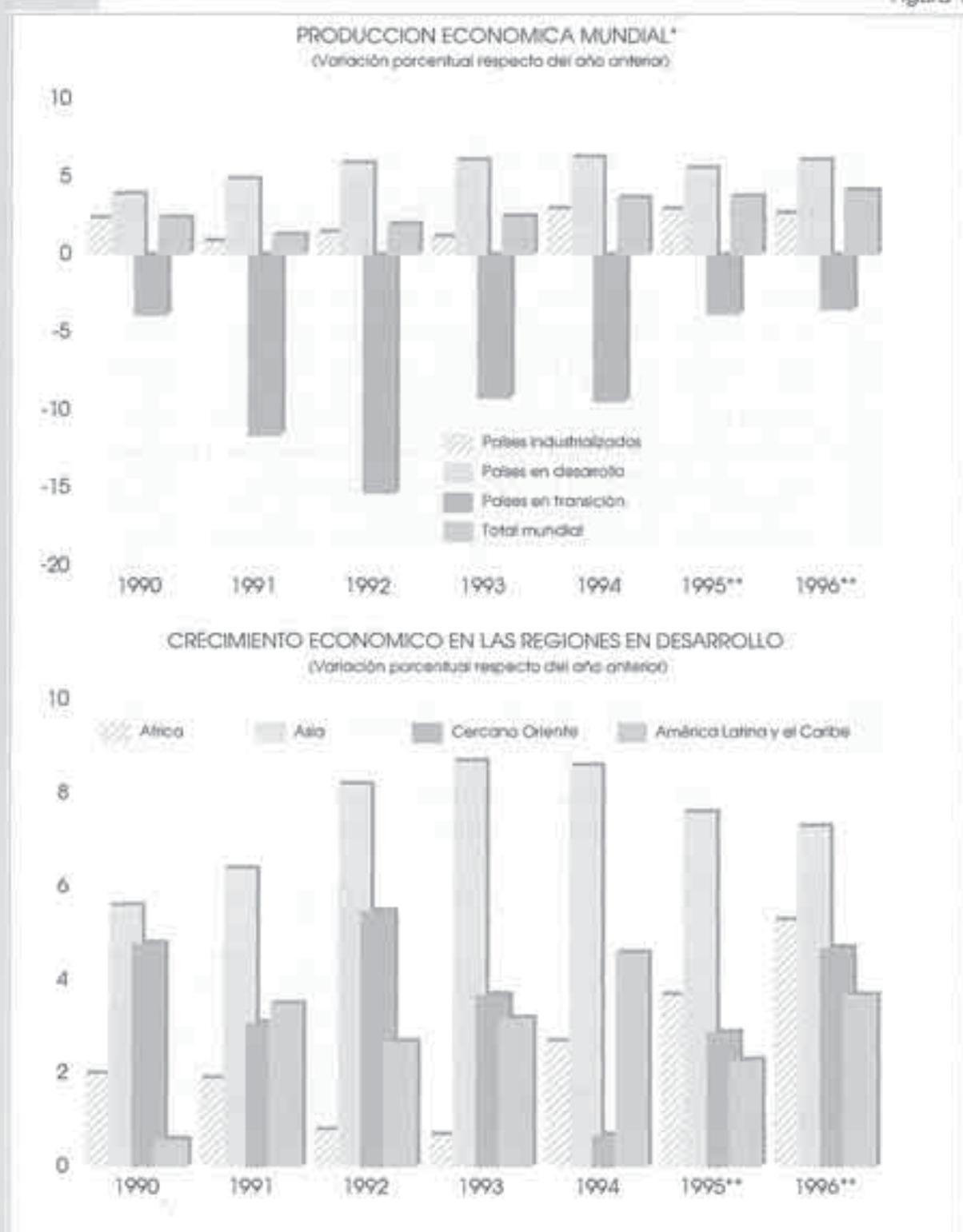
En 1994 y durante la primera mitad de 1995 se ha producido una aceleración gradual de la actividad económica mundial, siendo cada vez mayor el número de países que han mejorado su rendimiento económico. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento del producto mundial en 1994 fue del 3,7 por ciento, cifra que representa el porcentaje más alto en lo que va de decenio y, según pronósticos actuales, el crecimiento económico mundial tocará el 3,8 por ciento aproximadamente en 1995. Se estima que se ha acelerado también el crecimiento del volumen del comercio mundial, de un 4 por ciento aproximadamente en 1993 a un 9,4 por ciento en 1994, y se pronostica una ulterior expansión del 8 por ciento en 1995<sup>1</sup>.

En las economías industrializadas, la reanudación del crecimiento se produjo en el contexto de una inflación baja, aunque en crecimiento en algunos países, y de la aplicación general de políticas fiscales y monetarias prudentes. La consolidación fiscal se mantiene alta en los programas políticos de estos países, y los tipos de interés han tendido a subir a medida que las preocupaciones se han desviado de la recesión económica hacia un posible resurgir de la inflación. La recuperación ahora en curso ha provocado alguna reducción de las tasas de desempleo, pero éstas siguen siendo muy elevadas en algunos países.

Las economías en transición de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética registraron rendimientos contrastantes. En Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia, donde las reformas institucionales y estructurales se hallan ya bien avanzadas, hubo tasas de crecimiento positivas en 1994 y, salvo en Hungría, se espera que la tasa de expansión económica siga acelerándose en 1995. También los Estados bálticos empiezan a resurgir de la recesión económica. En cambio, la Federación de Rusia y la mayoría de los Estados de la ex Unión Soviética han seguido enfrentándose con notables descensos de la actividad económica durante 1994 y 1995 (véase el Análisis por regiones de Europa central y oriental, pág. 165).

La actividad económica se ha mantenido dinámica en general en los

<sup>1</sup> FMI, 1995. *Perspectivas económicas mundiales*, mayo de 1995. Washington, D.C.



Fuente: FMI

\* PIB real o PNN real \*\* Proyecciones

países en desarrollo, siendo el crecimiento del PIB superior al 6 por ciento en 1994 y, según los pronósticos, continuará aumentando a ritmo algo más lento en 1995. Las perspectivas económicas favorables se debieron a una combinación de acontecimientos externos e internos. Entre los factores internos cabe señalar el fortalecimiento y la difusión de la recuperación en las economías desarrolladas que fomentó el comercio y el flujo de inversiones; los beneficios, aunque lentos y desiguales, de la liberalización del comercio, junto con la aceleración de la integración económica (analizados en la Parte III), el fortalecimiento de los precios en el mercado internacional de varios de los principales productos comercializados; y la gran afluencia de capitales que, aunque disminuyó como consecuencia de la crisis de México, parece haberse reanudado a medida que se restablece la confianza de los mercados financieros.

Los factores internos que han contribuido a la mejora de las perspectivas económicas de los países en desarrollo son el progreso ulterior de la reforma económica orientada al mercado; la consecución de una estabilización en muchos países, como lo indican las reducciones generalizadas de las tasas de inflación; y una mayor estabilidad política y social en algunos países y zonas anteriormente afectadas por conflictos civiles y enfrentamientos armados.

Sin embargo, el rendimiento económico varió mucho entre los diferentes países y regiones, lo mismo que la importancia relativa de los

Figura 2



## SITUACION DE LA DEUDA EXTERIOR DE LOS PAISES EN DESARROLLO

El endeudamiento exterior continúa siendo uno de los principales problemas para muchos países en desarrollo, pese a las mejoras registradas en algunos indicadores decisivos del servicio de la deuda y las transferencias netas, así como a los progresos en la reestructuración y reducción de la deuda.

La deuda exterior acumulada de todos los países en desarrollo, que al final de 1993 ascendía a un billón 812 000 millones de dólares, se estima en un billón 945 000 millones de dólares al final de 1994, es decir, un 7 por ciento más en términos nominales. La parte de la deuda a largo plazo de los países en desarrollo para con los acreedores oficiales –prestamistas bilaterales e instituciones multilaterales– continuó aumentando y se preveía que ascendería al 51 por ciento de la deuda total a largo plazo de los países en desarrollo para el final de 1994, frente a solamente el 35 por ciento que representaba en 1982.

El aumento de la deuda acumulada se explica por: *i*) un aumento sustancial del total del flujo neto con cargo a la deuda, estimado en 108 000 millones de dólares en 1994, principalmente en los países que no han reescalado sus deudas y en algunos países de América Latina que han superado los problemas de sus deudas comerciales; *ii*) el efecto de la valuación entre las distintas monedas calculado sobre la deuda a largo plazo y el crédito del FMI elevó la deuda acumulada en una cifra que se proyecta en 25 000 millones de dólares; *iii*) el reescalamiento de los intereses añadirá otros 20 000 millones de dólares a la deuda. Por otra parte, el apoyo oficial a la deuda y las operaciones de reducción del servicio de la deuda, las

recompras en el mercado y la conversión de la deuda en capital, así como las condonaciones de deudas (especialmente en apoyo de la devaluación del franco CFA) se espera que reduzcan la deuda acumulada en casi 12 000 millones de dólares. Además se preveía que los atrasos de intereses acumulados disminuirían en más de 8 000 millones de dólares como consecuencia de la conclusión de acuerdos de reestructuración.

La deuda exterior a largo plazo para la agricultura (definida en sentido amplio), cuyos acreedores son en un 91 por ciento bilaterales y multilaterales oficiales, ascendió a casi 75 000 millones de dólares en 1993.

El total estimado de los pagos del servicio de todas las deudas en 1994, que ascendió a 199 000 millones de dólares, representa un aumento del 4 por ciento en términos nominales con respecto a 1993. El servicio total de la deuda en relación a las exportaciones, que en 1993 representó el 18 por ciento, invirtiendo la tendencia descendente de los años anteriores, es probable que haya mejorado en 1994, disminuyendo al 17 por ciento. La relación entre la deuda y el PNB, que ha aumentado constantemente durante los años noventa, se estima que ascendió a casi el 41 por ciento en 1994, lo que representa la cifra más alta desde 1987.

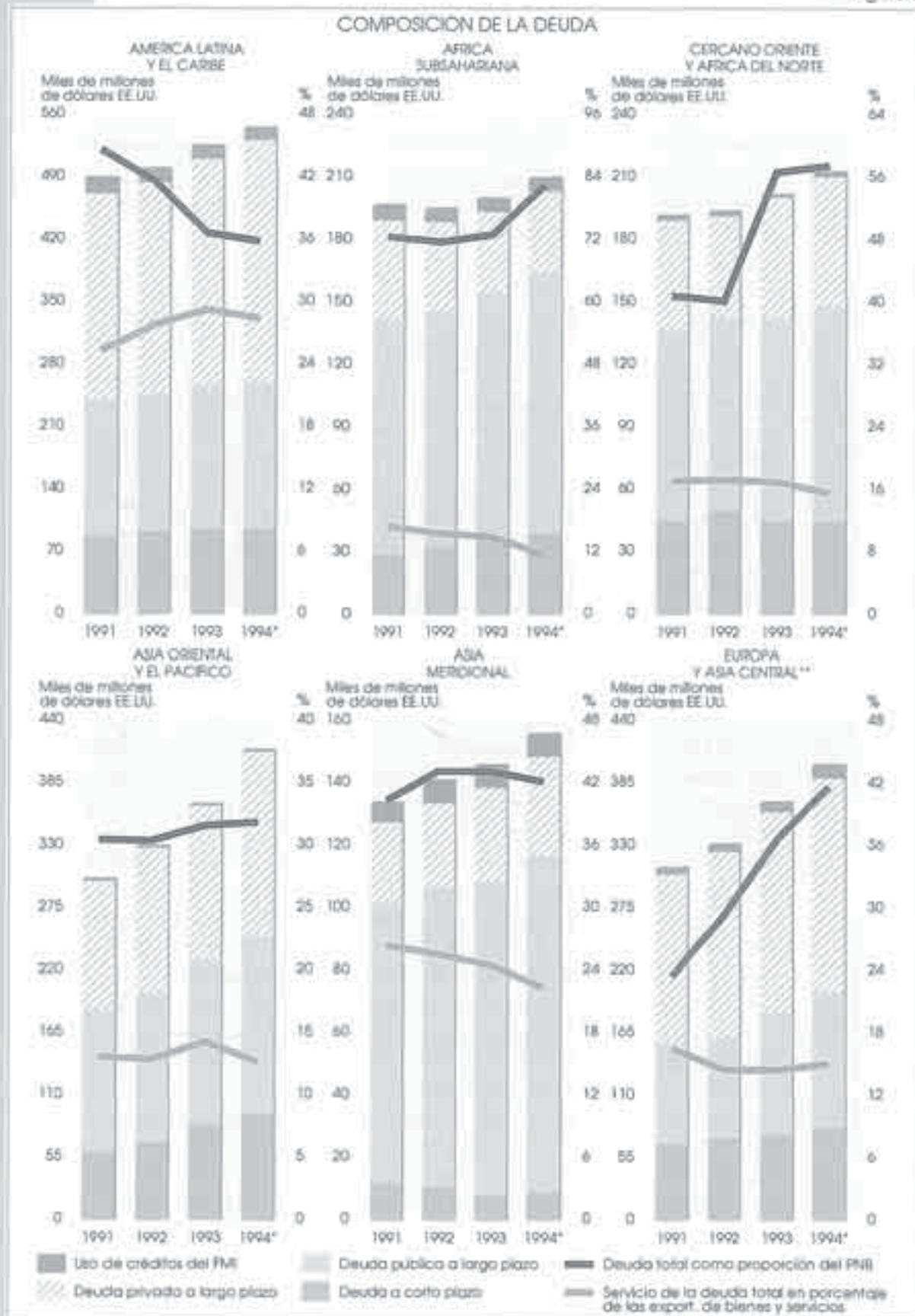
Las transferencias netas sobre la deuda total (es decir, los desembolsos menos el total de los pagos del servicio de la deuda), que habían sido negativas desde 1983, lo que implicaba una salida de recursos de los países en desarrollo, volvió a ser positiva en 1992. Esta inversión de la tendencia se consolidó en los últimos años ya que se estima que en 1993 y 1994 las transferencias a los

países en desarrollo ascendieron a casi 29 000 y 25 000 millones de dólares, respectivamente. No obstante, la situación fue diferente en las dos regiones más endeudadas. En América Latina y el Caribe, después de una transferencia neta positiva en relación con la deuda de casi 5 000 millones de dólares en 1993, se estimó una transferencia negativa de 10 000 millones de dólares en 1994. En cambio, el África subsahariana tuvo en 1994 una transferencia positiva de 2 000 millones de dólares, por primera vez desde 1980.

El flujo neto agregado de recursos (que incluye otras formas de financiación exterior además de los flujos relacionados con la deuda) a todos los países en desarrollo, tras haber disminuido durante varios años hasta 1987, ha ido aumentando cada año tanto en términos reales como nominales, ascendiendo a 213 000 millones de dólares en 1993 y a la cifra estimada en 227 000 millones de dólares en 1994. Una característica sorprendente es el resurgir del flujo privado, que en los años noventa ha llegado a ser el compo-

nente más importante del flujo neto agregado de recursos a largo plazo a los países en desarrollo, y que aumentó de 159 000 millones de dólares en 1993 a la cifra estimada de 193 000 millones en 1994. En 1993 el flujo privado, consistente principalmente en inversiones de valores en cartera, inversiones extranjeras directas y flujos creadores de deuda, representó el 75 por ciento del total del flujo neto agregado de recursos a largo plazo, frente al 44 por ciento en 1990. No obstante, ha sido un pequeño grupo de países, principalmente de ingresos medios del Asia oriental y América Latina, el que ha ampliado su acceso al flujo de capital privado. En términos absolutos, los mayores beneficiarios han sido la República Popular de China y México. Aunque casi el 30 por ciento del flujo neto privado a largo plazo es creador de deuda, no se adeuda a bancos comerciales, como ocurría en los años setenta, sino que adopta la forma de bonos emitidos por un número limitado de países que han conseguido merecer créditos en la medida necesaria.

Figura 3



Fuente: Banco Mundial. Cuadros de la deuda mundial, 1993-94

\* Proyecciones \*\* Con inclusión de la ex URSS

distintos factores internos y externos que lo causaron (véase el Análisis por regiones, Regiones de países en desarrollo, pág. 75).

En cuanto a las perspectivas económicas, según las proyecciones del proyecto LINK para 1996-98, las tasas de crecimiento anual serán del 2,6 por ciento en los países desarrollados (con una aceleración en el Japón y Europa y una reducción en los Estados Unidos); del 4,5 por ciento en las economías en transición de Europa; del 3 por ciento en la CEI, donde se espera una vuelta al crecimiento positivo a partir de 1996; y del 5,6 por ciento en los países en desarrollo.

Se espera que el crecimiento económico mundial esté provocado en gran medida por un comercio dinámico. Se prevé que las exportaciones mundiales de mercancías aumentarán alrededor del 10 por ciento al año (7,5 por ciento a precios constantes), registrándose en los países en desarrollo, especialmente en los del sur y este de Asia, el crecimiento más rápido tanto de las exportaciones como de las importaciones. Se espera una cierta mejora en las balanzas comerciales de los países en desarrollo, de forma más señalada en los de América Latina y el Caribe.

Se espera que en 1996-98 se configure una estructura regional menos polarizada del rendimiento económico, según la cual las economías de crecimiento más rápido (Asia meridional y oriental y China) moderarán su tasa de expansión y las de menor crecimiento (principalmente en África) acelerarán las suyas. No obstante, la diferencia entre las economías de crecimiento rápido y lento seguirá siendo probablemente grande. Las economías mejor integradas en la economía mundial deberán ser capaces de beneficiarse de la expansión general del comercio y las corrientes financieras. En cambio, los países más pobres, que tienden a ser también los menos integrados y más expuestos a la competencia exterior, se beneficiarán menos de la mejora del entorno general. Otro factor que influirá en las diferencias de rendimientos entre las regiones es el de la dirección en que se establezcan sus vínculos comerciales. En particular, Asia y África se beneficiarán relativamente más del creciente dinamismo económico del Japón y Europa, que son sus principales contrapartes comerciales, mientras que la mayor lentitud del crecimiento de los Estados Unidos influirá negativamente en América Latina y el Caribe. Un factor de considerable importancia para las perspectivas económicas de los países en desarrollo será la evolución futura de los precios de los productos básicos. El fortalecimiento de los precios de muchos productos básicos agrícolas en 1994 y 1995 ha dado lugar a inesperados beneficios para muchos países en desarrollo. Sin embargo, las perspectivas a plazo más largo indican un debilitamiento gradual de dichos precios. Su subida se debió a varios factores, de los cuales sólo uno —la recuperación de los países industrializados— continuará ejerciendo una influencia positiva. En cambio, los demás factores que desempeñaron una función mayor en la subida de los precios eran de carácter transitorio: déficit de producción causados por el mal tiempo en coincidencia con bajos nive-

les de existencias y ajustes de la oferta a malas condiciones anteriores del mercado. Según las proyecciones del Banco Mundial (incorporadas como hipótesis básicas en los pronósticos del proyecto LINK), se registrará un descenso anual del 2,5 por ciento en los precios de los productos básicos agrícolas y del 5-6 por ciento al año, en los de las bebidas refrescantes, entre 1996 y 2004. Se prevé que sólo un grupo de productos básicos, la madera, obtendrá una apreciación real, de alrededor del 2 por ciento al año.

### Perspectivas agrícolas

En la Figura 4 se resumen los pronósticos del proyecto LINK sobre la producción, las exportaciones e importaciones generales y agrícolas. Cabe señalar los aspectos siguientes:

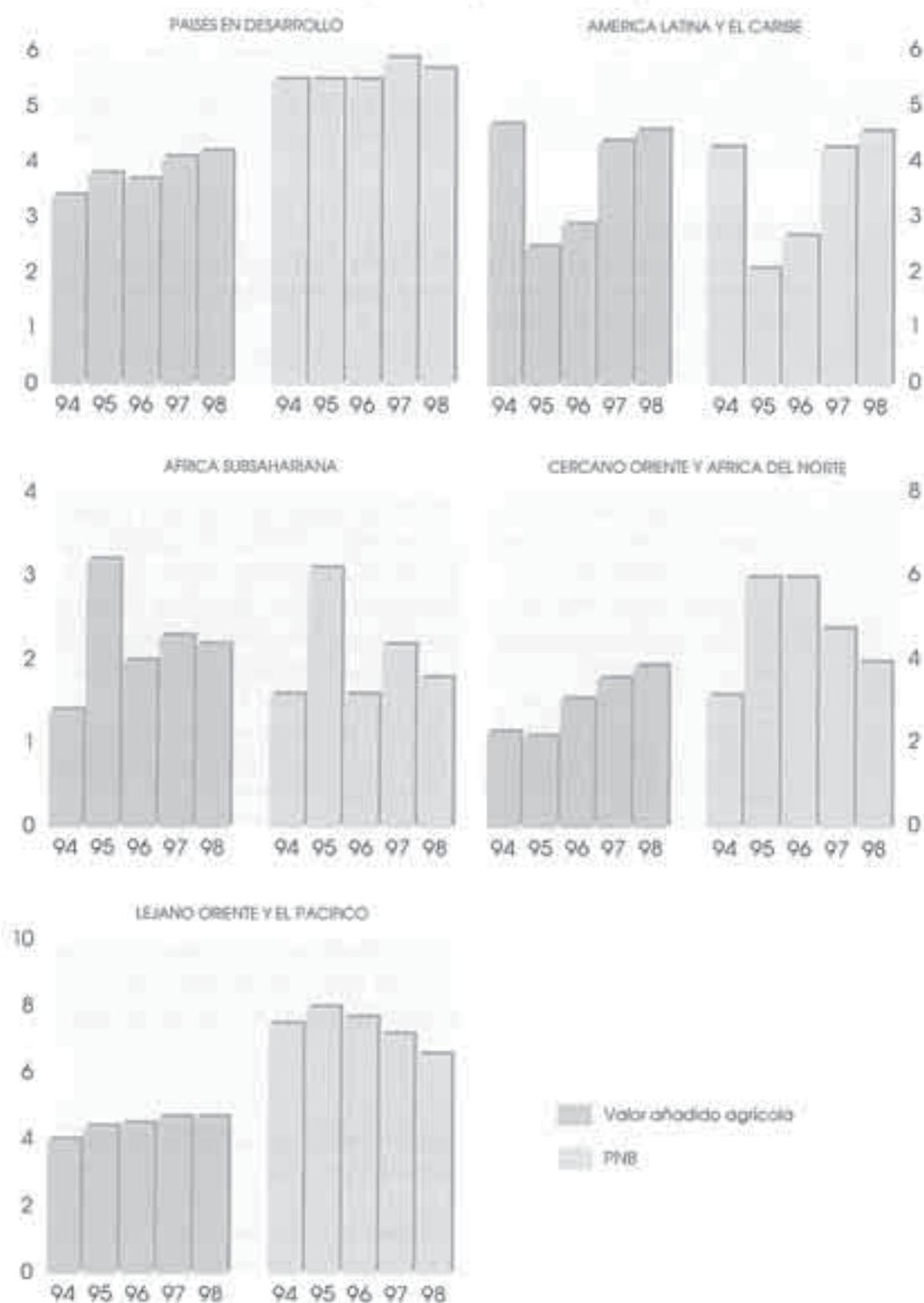
- Las perspectivas del crecimiento económico general y agrícola parecen notablemente más halagüeñas que en los pronósticos del año pasado. Esto se aplica a los países en desarrollo en su conjunto, y en diferente medida, a todas las distintas regiones.
- Se pronostica que el crecimiento del producto agrícola será notablemente superior al promedio de los años ochenta. En cuanto a los países en desarrollo, en su conjunto, el crecimiento medio anual del PIB agrícola en 1994-98 se pronostica en un 5,7 por ciento, frente al 3,7 por ciento en los años ochenta. Las cifras comparables para los dos periodos son 2,2 y 1,2 por ciento para el África subsahariana; y 3,8 y 2,3 por ciento para América Latina y el Caribe. En Asia y el Pacífico, el PIB agrícola debería aumentar aproximadamente en la misma medida que en el decenio anterior, mientras que en la región del Cercano Oriente y África del Norte, se prevé una reducción.
- En general, se pronostica que la agricultura crecerá en medida menor que otros sectores, pronóstico que se debe a la sensibilidad en general menor de la demanda agrícola a los cambios en los ingresos<sup>2</sup>. La contribución de la agricultura al crecimiento global será diverso, reflejando en general su importancia relativa en las economías de las distintas regiones<sup>3</sup>. No obstante, es en Asia y el Pacífico, la región en la que la agricultura representa la proporción mayor del producto,

<sup>2</sup> La elasticidad de demanda de los ingresos con respecto a los productos agrícolas en los países en desarrollo suele ser de 0,1 a 0,4, mientras que es de 0,7 a 3,4 para los artículos manufacturados.

<sup>3</sup> La parte de la agricultura en el PIB se estima en el 18 por ciento en el África subsahariana; el 24 por ciento en Asia y el Pacífico (35 por ciento en China); el 17 por ciento en el Cercano Oriente y África del Norte; y el 9,6 por ciento en América Latina y el Caribe.

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)



donde se prevé una mayor diferencia entre las tasas de crecimiento del PIB y del PIB agrícola. Estas expectativas están en consonancia con las tendencias del pasado caracterizadas por un proceso rápido de industrialización en la región.

- Pese a que su dinamismo es notablemente menor que el de otros sectores, el crecimiento del PIB agrícola en Asia y el Pacífico será, según los pronósticos, el más elevado de todas las regiones del mundo en desarrollo. Además, este hecho se insertará en las tendencias del pasado, lo mismo que, en el lado contrario, para el África subsahariana se pronostican las tasas de crecimiento regional más bajas. En América Latina y el Caribe, los niveles previstos del crecimiento del PIB agrícola en 1995-98 representan una amplia mejora con respecto a los rendimientos mediocres de los años ochenta y noventa.

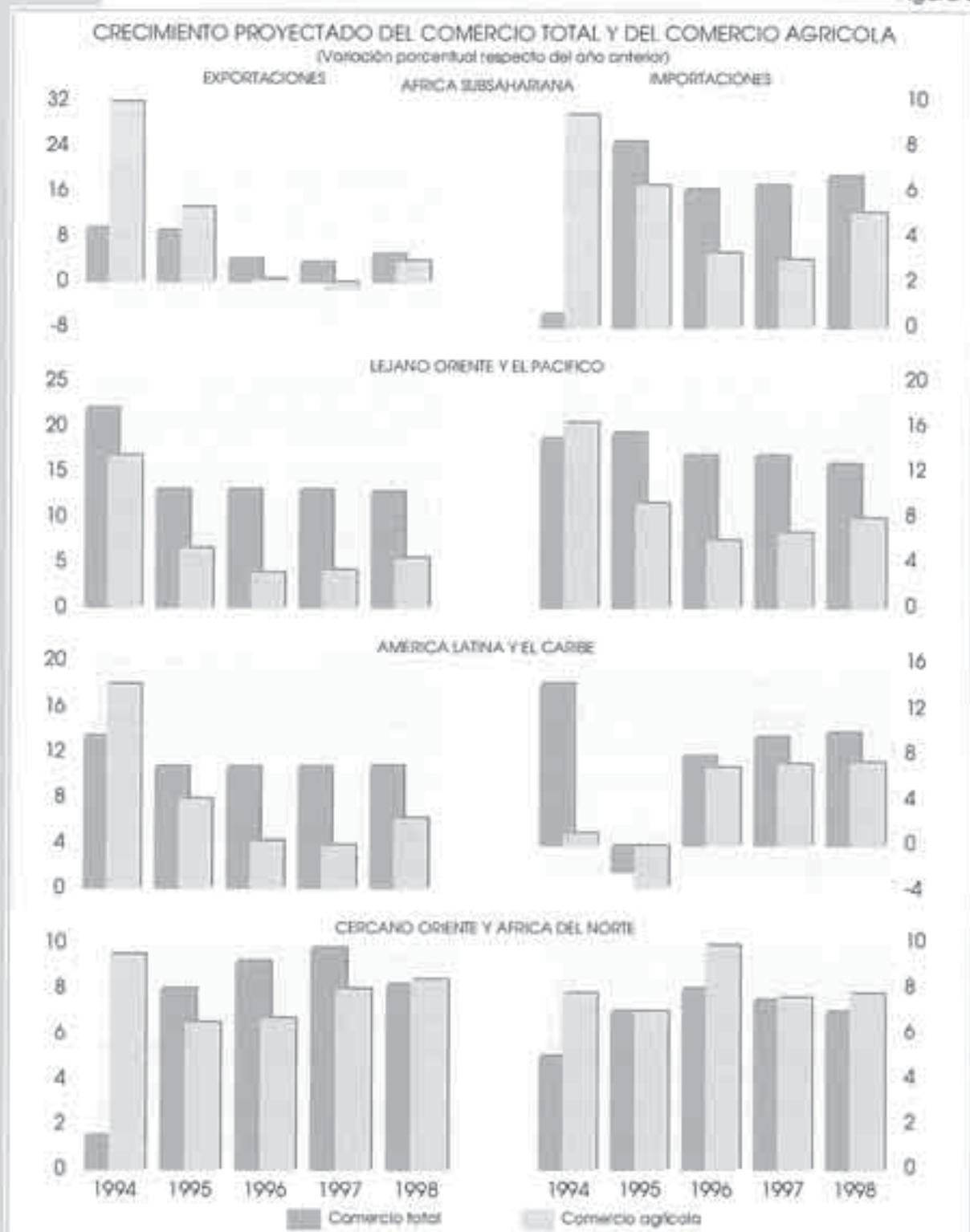
En la Figura 5 se resumen los pronósticos relativos al comercio total y al agrícola en las regiones de países en desarrollo. La imagen general que se desprende es la de un notable crecimiento del total de las exportaciones en 1994 y 1995, impulsado por la gran expansión de las exportaciones agrícolas; una profunda desaceleración del crecimiento de las exportaciones agrícolas en los años siguientes, pero manteniéndose una fuerte expansión de las exportaciones totales; y un crecimiento mucho menor de las importaciones totales y agrícolas, lo que permitirá mejorar considerablemente las balanzas comerciales. Se examinan estas expectativas generales a continuación centrando la atención en los países en los que el comercio agrícola tiene mayor importancia.

#### **Perspectivas para las economías de países en desarrollo fuertemente dependientes del comercio agrícola**

En esta sección se examinan las perspectivas económicas y agrícolas de dos grupos de países que se siguen normalmente en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*: las economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas (EFDEA); y los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos que se enfrentan con problemas especiales para financiar sus importaciones de alimentos. La composición de estos dos grupos de países aparece en los Cuadros 1A y 1B. En la sección siguiente se presenta un análisis especial de los problemas y cuestiones con que se enfrentan los países con déficit de alimentos (PDA).

Se pronostica que el grupo de EFDEA, dada su pronunciada orientación hacia la exportación agrícola, se beneficiará mucho de la reciente subida de los precios de los productos básicos. Se espera que el crecimiento de sus exportaciones agrícolas aumente del 4 por ciento en 1993 al 10 por ciento en 1994, y que se establezca después en torno al 6 por ciento anual entre 1995 y 1998. Las EFDEA de África se beneficiarán mucho de los altos precios de los productos básicos, durante un período más breve que las de América Latina y el Caribe. Se prevé que el creci-

Figura 5



Fuente: Proyecto LINK y FAO

Nota: Todas las cifras son proyecciones

CUADRO 1A

Economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Países cuyas exportaciones agrícolas, pesqueras y forestales fueron equivalentes al 20 por ciento o más de sus ingresos totales de exportación, o al 20 por ciento o más de sus importaciones totales, en 1988-90.

miento de las exportaciones agrícolas de los países africanos de este grupo aumentará más del 20 por ciento en 1994, pero se reducirá a sólo el 3-4 por ciento en 1995-96. La posible explicación es que la base de exportación agrícola de los países africanos es más estrecha y es determinante la influencia de productos, como el cacao, cuyas perspectivas de mercado no parecen alentadoras a largo plazo.

El fortalecimiento de los precios de los productos básicos debería contribuir a mejorar sensiblemente la relación de intercambio, el poder

CUADRO 1B

Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos con la capacidad más baja para financiar sus importaciones de alimentos (PDA)<sup>2</sup>

Africa subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Cercano Oriente y África del Norte
Cabo Verde	Haití	Samoa	Egipto
Gambia	Nicaragua	Bangladesh	Yemen
Lesotho	República Dominicana	Camboya	Sudán
Djibuti		Afganistán	
Mozambique		Nepal	
Guinea-Bissau		Laos	
Somalia		Sri Lanka	
Comoras		Maldivas	
Sierra Leona			
Etiopía			
Burkina Faso			
Togo			
Senegal			
Benin			
Rwanda			
Mali			
Mauritania			

<sup>2</sup> Países cuyas importaciones de alimentos representaron el 25 por ciento o más de sus ingresos totales de exportación en 1988-90.

adquisitivo de las exportaciones agrícolas y las balanzas comerciales de estos países. También en este caso, se prevé que las mejoras serán considerables, pero de breve duración. En las EFDEA de África, tras un largo período de empeoramiento casi ininterrumpido, la relación de trueque de las exportaciones agrícolas mejoró en un 25 por ciento en 1994 y se pronostica que aumentará otro 7 por ciento en 1995. Esto permitiría que la capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas aumentara en un 24 por ciento en 1994 y en un 3,3 por ciento en 1995. Sin embargo, se prevé que estos beneficios se reducirán mucho en los años siguientes, ya que se reanuda la tendencia al empeoramiento de la relación de intercambio agrícola en 1996. Las tendencias pronosticadas son análogas, si bien menos pronunciadas, para las EFDEA de América Latina y el Caribe. En particular, se pronostica que los incrementos de la capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas serán relativamente pequeños en 1994-95, pero se prevé asimismo que el empeoramiento sucesivo será más gradual y moderado. Los PDA presentan una característica un tanto paradójica de ser a la vez economías dependientes de las importaciones de

alimentos y basadas en las exportaciones agrícolas. Es más, varios países pertenecen a ambas categorías de EFDEA y PDA. Por ello, cabe prever que el incremento de las exportaciones de productos básicos provoque efectos diversos en este grupo. Por una parte, es probable que el aumento de los costos de sus importaciones de alimentos llegue a constituir una carga financiera cada vez mayor (incluso en el caso de que en las subidas de los precios de los cereales debidas a la Ronda Uruguay del GATT y a la reforma agrícola en los principales países exportadores sean menores de lo que indicaban las primeras estimaciones (véase Parte III, pág. 199). Por otra parte, estos países se beneficiarán también de las subidas de los precios de varios de sus principales productos de exportación. Se espera que el resultado neto de estas diferencias opuestas sea positivo a breve plazo, ya que se pronostica que los costos de las importaciones de alimentos que realicen los PDA aumentarán más lentamente que los ingresos de exportación de su agricultura (aproximadamente el 7 y el 18 por ciento al año, respectivamente, en 1994-95). Sin embargo, a plazo más largo (1996-2000), el aumento de los costos de las importaciones de alimentos será superior al 8 por ciento al año, mientras que el de los ingresos de exportación agrícola se reducirá de forma pronunciada a menos del 2 por ciento en 1996-97, manteniéndose un incremento solamente moderado en adelante. Se prevé, por lo tanto, que el déficit del comercio agrícola se reducirá inicialmente (de 2 500 millones de dólares en 1993 a 2 000 millones en 1994 y 1 800 millones en 1995), pero volverá a ampliarse a 3 000-3 500 millones de dólares en los años siguientes. El déficit comercial general, estimado en unos 17 000 millones de dólares en 1994 (cifra casi igual a la de 1993), aumentará ligeramente en 1995 y más sensiblemente en los años siguientes.

Pueden hacerse varias observaciones basándose en el análisis precedente. Habrá dos influencias generales que determinarán en gran medida las perspectivas económicas y agrícolas de los países en desarrollo. La primera es el mejoramiento continuo previsto en el entorno económico mundial, al que los países en desarrollo contribuirán y del que se beneficiarán. La segunda influencia es el fortalecimiento de los precios internacionales de varios productos de exportación importantes. Las dos influencias están relacionadas entre sí, en la medida en que, por una parte, cabe esperar que la mejora de las condiciones económicas sostenga la demanda y los precios de los productos agrícolas, mientras que, por otra, los beneficios inesperados de la mejora de los mercados de productos básicos no sólo proporcionan un impulso favorable a muchas economías agobiadas, sino también crean oportunidades para consolidar la estabilización y reforma, permitiendo así a los países sacar mayor provecho de la mejora del entorno económico. Sin embargo, el último efecto depende de varios factores. Existe una tendencia según la cual los gobiernos y personas que han estado agobiados durante mucho tiempo consumen, en lugar de capitalizar, los beneficios grandes e imprevistos.

El riesgo de esto es mayor aún si se forjan ideas complacientes acerca de la naturaleza y sostenibilidad de tales ganancias inesperadas.

En el peor de los casos hipotéticos, las ganancias inesperadas contribuirían poco a mejorar el crecimiento y el bienestar a largo plazo. A plazo breve crearían dificultades en la gestión financiera inmediata y efectos de «mal holandés» que provocarían una apreciación monetaria excesiva y pérdidas de competitividad. En otras palabras, las ganancias inesperadas pueden crear tantos problemas como los que resuelven y pueden significar, para los países en cuestión, el volver en último término a una situación anterior.

Sin embargo, una acción política racional y oportuna puede evitar este giro negativo de los acontecimientos. Dicha acción implica, en primer lugar, el pleno reconocimiento de la base estrecha y el carácter transitorio de los beneficios de los altos precios de los productos básicos; en segundo lugar, que los gobiernos consideren dichos beneficios como una oportunidad de desarrollo, y no como una oportunidad política a corto plazo; y en tercer lugar, que se elija correctamente entre una amplia gama de opciones políticas. Por ejemplo, las ganancias inesperadas pueden utilizarse para invertir en los sectores más productivos o para fomentar una participación de amplia base de los sectores menos favorecidos de la sociedad. Los gobiernos pueden dar prioridad a la reducción de los desequilibrios macroeconómicos y la deuda o decidir que es preferible proceder antes a una inversión productiva. Pueden utilizarse los recursos financieros en bienes, programas o proyectos internos o invertirse en una cartera de valores internacional diversificada para reducir los riesgos. La ventaja relativa de las distintas opciones dependerá de las necesidades y circunstancias específicas de cada país. En cualquier caso, es importante dar la debida prioridad al sector agrícola, teniendo en cuenta su función económica y para la seguridad alimentaria en los países en cuestión, y las secuelas desastrosas de las políticas que en el pasado han abandonado o cargado de impuestos al sector.

## ANALISIS MUNDIAL

### III. Cuestiones escogidas

#### RENDIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALIMENTOS EN LOS PAISES DE BAJOS INGRESOS Y CON DEFICIT DE ALIMENTOS CON MENOR CAPACIDAD PARA FINANCIAR SUS IMPORTACIONES

##### Introducción

Numerosos países de bajos ingresos, aunque la agricultura predomina en general en sus economías, son importadores netos de alimentos desde hace mucho tiempo. Además, en los dos últimos decenios, la balanza comercial de alimentos ha tendido a empeorar para la mayoría de ellos. Ni su producción ni sus recursos financieros para importar han crecido en la misma medida que la demanda de alimentos. La capacidad de pagar las importaciones de alimentos depende decisivamente de los ingresos de exportación que, en muchos casos, han sido insuficientes. Estos problemas son especialmente agudos en los países examinados en esta sección, a saber, los de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), con la menor capacidad para financiar sus importaciones de alimentos. En este grupo figuran 31 países y constituye un subgrupo del grupo de PBIDA definido por la FAO en el que figuran actualmente 88 países.

La dependencia excesiva de las importaciones de alimentos de muchos países pobres ha ocupado siempre un lugar prominente en el debate sobre el desarrollo, pero la reciente conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT ha hecho que se preste una atención aún mayor a este tema. Se espera que la liberalización del comercio haga subir los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales. Además, varios de estos países se verán cada vez más obligados a pagar los precios del mercado mundial, a medida que se vayan reduciendo las subvenciones a la exportación en su favor. Esto puede crear la oportunidad de incrementar la producción agrícola y el empleo rural en los países importadores, en la medida en que se permita que las subidas de los precios lleguen hasta los productores agrícolas. Sin embargo, los beneficios a largo plazo que puedan derivarse en lo relativo a la producción interna, a las exportaciones y a las posibilidades de sustituir las importaciones deberán sopesarse en relación con los problemas inmediatos de tener que pagar más para satisfacer las necesidades de importación de alimentos y posiblemente hacer pagar precios más altos a los consumidores.

Muchos países con déficit de alimentos son grandes receptores de ayuda alimentaria y beneficiarios de otros acuerdos de socorro de urgencia. Se han beneficiado también de la asistencia financiera exterior y otras formas de afluencia de recursos no generada por las exportaciones. Sin embargo, se necesita una solución a plazo más largo, teniendo en cuenta que las perspectivas de la asistencia exterior no son alentadoras y que los recursos de la ayuda alimentaria, que están disminuyendo ya en los últimos años, pueden seguir reduciéndose a causa del descenso de las reservas de alimentos previsto como consecuencia del acuerdo de la Ronda Uruguay. En este análisis se trata de ofrecer información cuantitativa sobre algunos de los determinantes del problema, que pueda constituir una referencia útil para elaborar políticas apropiadas a largo plazo.

#### **La evolución y estructura de las importaciones de alimentos**

Los 31 países con déficit de alimentos aquí analizados fueron elegidos entre los 88 PBIDA sobre la base del criterio de que sus importaciones de alimentos absorbieron una cuarta parte o más de sus ingresos totales de exportación durante 1988-90.

En el Cuadro 2 se ofrece información básica sobre los países con déficit de alimentos. La mayoría de los países de este grupo son pequeños en cuanto a población: sólo 10 de ellos superan los 10 millones de habitantes. Sin embargo, la suma total de su población aumentó de 270 millones en 1972 a 400 en 1991, lo que implica unas tasas en general elevadas de crecimiento demográfico. Son también, por definición, países de bajos ingresos con un PIB per cápita inferior a 1 000 dólares EE.UU. en 1991. En algunos de ellos (Mozambique, Guinea-Bissau, Somalia, Sierra Leona, Etiopía y Nepal) el PIB era de 200 dólares o menos.

La magnitud del problema de las importaciones de alimentos varía mucho entre los países (Cuadro 3). En 1989-91 el valor de las importaciones de alimentos en porcentaje de los ingresos totales de exportación varió del 24,2 por ciento (Maldivas) al 493,5 por ciento (Cabo Verde). Otros países en los que los ingresos totales de exportación fueron insuficientes para financiar las importaciones de alimentos fueron: Gambia (con una relación de las importaciones de alimentos a las exportaciones del 168,8 por ciento), Lesotho (173,7 por ciento), Guinea-Bissau (109,9 por ciento) y Samoa (166,5 por ciento). En estos países resulta difícil explicar cómo es posible financiar las importaciones de alimentos, y mucho menos aún las importaciones esenciales. Sin embargo, existen fuentes de financiación distintas de las exportaciones, tales como importantes transferencias netas oficiales (que beneficiarían a Cabo Verde y Guinea-Bissau, pero también a muchos otros países del grupo); las remesas de los emigrantes (por ejemplo, los trabajadores emigrantes de Lesotho, la mayoría de los cuales trabajan en Sudáfrica); ingresos procedentes del turismo (como en Samoa, Gambia y otros países); reexportaciones no contabilizadas en las estadísticas oficiales (como en Gambia); y un fuerte

CUADRO 2

**Población y PIB per cápita actual de los países con déficit de alimentos**

	1972		1991	
	Población	PIB per cápita	Población	PIB per cápita
	(miles)	(dólares EE.UU.)	(miles)	(dólares EE.UU.)
Cabo Verde	273	150	380	750
Gambia	489	130	958	340
Lesotho	1 110	110	1 812	580
Djibouti	198	...	467	...
Mozambique	9 845	...	16 108	80
Guinea-Bissau	551	160	1 001	200
Somalia	4 559	90	7 805	120
Comoras	279	110	510	510
Sierra Leona	2 760	160	4 243	200
Etiopía	30 476	70	52 954	120
Burkina Faso	5 848	70	52 954	120
Togo	2 121	150	3 770	410
Senegal	4 405	230	7 624	730
Benin	2 800	140	4 886	380
Rwanda	3 954	80	8 707	250
Mali	5 564	80	8 707	250
Mauritania	1 277	180	2 024	510
Haití	4 677	100	6 593	300
Nicaragua	2 204	370	3 773	300
República Dominicana	4 672	430	7 197	940
Samoa	...	...	...	...
Bangladesh	80 000	80	112 000	210
Camboya	7 114	...	8 774	...
Afganistán	14 356	...	19 062	...
Nepal	11 890	80	19 401	180
Laos	2 844	...	4 384	250
Sri Lanka	12 861	190	17 247	500
Maldívas	127	...	227	...
Egipto	34 253	260	53 571	610
Yemen	6 549	...	12 999	520
Sudán	15 167	230	25 812	...

Fuentes: Banco Mundial, Cuadros mundiales, 1994; FAO.

CUADRO 3

Indicadores de la cuantía de las importaciones de alimentos de los países con déficit de alimentos y de su importancia en el comercio total (por regiones)

	Valor de las importaciones de alimentos	Importaciones de alimentos: total de las importaciones	Importaciones de alimentos: ingresos de exportación	Importaciones de alimentos per cápita
	(miles de \$EE.UU.)	(%)	(%)	(\$EE.UU.)
<b>1961-63</b>				
Africa subsahariana	136 132	19,0	27,9	2,2
América Latina y el Caribe	29 091	11,7	10,2	3,2
Asia y el Pacífico	237 337	24,1	27,6	2,5
Cercano Oriente y Africa del Norte	256 547	19,6	29,9	5,8
<b>TOTAL</b>	<b>659 107</b>	<b>20,2</b>	<b>26,5</b>	<b>3,2</b>
<b>1975-77</b>				
Africa subsahariana	604 016	18,8	32,6	6,7
América Latina y el Caribe	188 456	12,1	13,2	14,9
Asia y el Pacífico	652 072	28,2	46,0	4,9
Cercano Oriente y Africa del Norte	1 419 944	22,8	61,9	23,3
<b>TOTAL</b>	<b>2 864 488</b>	<b>21,5</b>	<b>41,0</b>	<b>9,7</b>
<b>1989-91</b>				
Africa subsahariana	1 626 928	20,8	47,7	13,1
América Latina y el Caribe	452 089	15,9	36,7	26,1
Asia y el Pacífico	1 197 395	14,9	31,2	6,6
Cercano Oriente y Africa del Norte	3 144 237	25,3	82,4	35,2
<b>TOTAL</b>	<b>6 420 685</b>	<b>20,6</b>	<b>52,2</b>	<b>15,6</b>

Fuente: FAO.

componente de ayuda alimentaria en el total de las importaciones de alimentos.

Junto a estas situaciones extremas, hay muchos otros países que gastan un porcentaje muy alto de sus ingresos de exportación en la importación de alimentos. Por término medio, los países con déficit de alimentos en su conjunto gastan poco más del 50 por ciento en importaciones de alimentos: el 82,4 por ciento en los países del Cercano Oriente y Africa del Norte; el 47,7 en los del Africa subsahariana; y alrededor del 33 por ciento en las otras dos regiones.

Quizás es incluso más alarmante la tasa de crecimiento de estos porcentajes. En 1961-63 el grupo de países gastaban por término medio el 26 por ciento de sus ingresos de exportación en la importación de alimentos, la mitad del porcentaje de los últimos años. En cierta medida, podría sostenerse esta tendencia con el incremento de los ingresos de fuentes distintas de la exportación o no oficiales, como ya se ha indicado.

Otra forma posible de evaluar la cuestión de las importaciones en los países con déficit de alimentos es examinar la parte que representan sus importaciones de alimentos en el total de las importaciones de mercancías. Es este un indicador importante de las prioridades o necesidades generales de importación de un país. Si los alimentos representan una parte elevada de las importaciones totales, quiere decir que (aparte de sus dificultades para financiar dichas importaciones) el país en cuestión carece también de la posibilidad de financiar el proceso de desarrollo importando insumos productivos. Esta situación es característica de los países examinados. Por término medio, alrededor de la quinta parte de sus importaciones totales son de alimentos, y este porcentaje se ha mantenido constante a lo largo de los últimos 30 años. La cifra comparable es de alrededor del 10 por ciento para los países en desarrollo en conjunto. La gravedad de este problema varía considerablemente entre los distintos países. En Mauritania y Sierra Leona, por ejemplo, más de la mitad de las importaciones totales son de alimentos, y los cereales representan alrededor de la mitad de las importaciones de alimentos (Cuadros 4 y 5). En este grupo, en su conjunto, la parte que las importaciones de cereales ocupan en el total se ha mantenido bastante constante durante los últimos 30 años, salvo a mediados de los años sesenta (después de la crisis alimentaria mundial) en que aumentó al 60 por ciento de las importaciones de alimentos. Ha tendido a aumentar en el África subsahariana; se ha mantenido inalterada en América Latina y el Caribe y en el Cercano Oriente y África del Norte, y ha disminuido en Asia y el Pacífico.

#### **Origen de las importaciones**

En el Cuadro 6 se indican las procedencias de las importaciones totales y de las de alimentos de todos los países en desarrollo en su conjunto (véase también Diversificación de los mercados e intensificación de los intercambios intrarregionales, pág. 214). No se dispuso de información sobre la procedencia de las importaciones para el grupo de países con déficit de alimentos solamente, pero se puede suponer que las pautas de este grupo son muy semejantes a las del conjunto de los países en desarrollo.

En 1991, las importaciones de alimentos procedieron principalmente de economías de mercado desarrolladas (57 por ciento del total), mientras que de los países en desarrollo procedió sólo el 35 por ciento y de los de Europa central y oriental y socialistas de Asia, el 8 por ciento. La dependencia con respecto a las economías de mercado desarrolladas

CUADRO 4

Parte de los cereales en las importaciones de alimentos (por países)

	1961	1975-77	1989-91
	(----- porcentaje -----)		
Cabo Verde	49,0	46,5	48,4
Gambia	50,0	50,1	30,5
Lesotho	2,7	23,1	14,4
Djibouti	54,4	25,0	28,8
Mozambique	37,2	70,9	67,7
Guinea-Bissau	40,5	60,0	73,0
Somalia	45,8	62,9	74,5
Comoras	84,9	65,7	57,5
Sierra Leona	25,3	22,6	54,3
Etiopía	19,4	61,4	75,5
Burkina Faso	15,8	34,9	48,6
Togo	14,4	14,7	43,6
Senegal	3,2	45,5	47,5
Benin	21,6	38,8	51,8
Rwanda	0,0	10,8	24,1
Mali	7,7	41,6	32,1
Mauritania	40,8	37,1	35,3
Haití	48,0	64,0	48,3
Nicaragua	43,7	30,5	50,8
República Dominicana	44,3	64,8	42,2
Samoa	23,3	23,4	18,7
Bangladesh	96,1	93,3	52,6
Camboya	17,7	88,5	80,4
Afganistán	33,6	6,4	38,0
Nepal	3,4	0,5	3,7
Laos	88,5	92,3	44,3
Sri Lanka	46,4	85,2	40,5
Maldivas	29,7	41,8	54,2
Egipto	66,8	68,7	54,9
Yemen	23,9	31,3	42,3
Sudán	18,2	16,8	56,9

Fuente: FAO.

CUADRO 5

## Parte de los cereales en las importaciones de alimentos (por regiones)

	1961-63	1975-77	1989-91
	(..... porcentaje .....) /		
<b>África subsahariana</b>	32,1	43,6	48,4
<b>América Latina y el Caribe</b>	45,1	56,9	45,8
<b>Asia y el Pacífico</b>	63,2	82,1	42,9
<b>Cercano Oriente y África del Norte</b>	52,1	57,8	52,6
<b>TOTAL</b>	51,1	60,3	49,2

Fuente: FAO.

CUADRO 6

Estructura de las exportaciones por procedencias  
(todos los productos, todos los alimentos)

Origen	Todos los productos			Todos los alimentos		
	1970	1980	1991	1970	1980	1991
<b>Países de economía de mercado desarrollada</b>	72,2	62,7	63,5	61,4	62,7	57,1
<b>Países en desarrollo</b>	19,0	29,6	29,2	28,5	27,7	34,9
<b>Países de Europa central y oriental</b>	6,9	5,9	1,7	4,6	3,9	1,6
<b>Países socialistas de Asia</b>	1,8	1,8	5,6	5,5	5,6	6,4
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UNCTAD, *Handbook of international trade and development statistics*, 1993.

para las importaciones de alimentos fue algo superior en 1970 y 1980, pero hay que señalar que los países en desarrollo dependen aún más de las economías de mercado desarrolladas para obtener importaciones distintas de las de alimentos.

**Estructura de las exportaciones y exportaciones agrícolas**

Los países con déficit de alimentos dependen fuertemente tanto de las importaciones de alimentos como, al mismo tiempo, de los ingresos de exportación de productos agrícolas (Cuadros 7A y 7B).

En 1990, la parte de las exportaciones agrícolas en el total de las exportaciones superó el 80 por ciento en 10 de los 26 países de los que se dispone de datos. En otros cinco países fue superior al 60 por ciento. Sin embargo, en general tendió a disminuir durante los tres últimos dece-

CUADRO 7A

Estructura de las exportaciones por categorías principales  
(porcentaje del valor total de las exportaciones)

País	Todos los alimentos		Materias primas agrícolas	
	1970	1990	1970	1990
Cabo Verde	80,6	83,3 <sup>2</sup>	1,9	-
Gambia	99,8	87,3 <sup>6</sup>	0,2	1,6 <sup>6</sup>
Lesotho	...	...	...	...
Djibouti	...	...	...	...
Mozambique	57,2	65,7 <sup>7</sup>	23,1	4,0 <sup>7</sup>
Guinea-Bissau	...	...	...	...
Somalia	85,5	85,6 <sup>2</sup>	8,2	11,1 <sup>4</sup>
Comoras	69,3	71,0 <sup>7</sup>	0,4	1,6 <sup>7</sup>
Sierra Leona	16,4	31,1 <sup>7</sup>	0,7	0,5 <sup>7</sup>
Etiopía	85,9	77,2 <sup>6</sup>	10,7	16,8 <sup>6</sup>
Burkina Faso	67,9	24,5 <sup>6</sup>	27,6	43,2 <sup>6</sup>
Togo	67,2	22,1 <sup>7</sup>	2,2	16,2 <sup>7</sup>
Senegal	64,8	45,6 <sup>7</sup>	4,1	2,6 <sup>7</sup>
Benín	70,9	61,8 <sup>2</sup>	18,3	25,0 <sup>2</sup>
Rwanda	60,7	79,5	3,2	11,0
Mali	64,8	22,6	23,9	65,8
Mauritania	8,3	64,3 <sup>5</sup>	2,5	0,2 <sup>5</sup>
Haití	51,7	21,7 <sup>7</sup>	5,8	1,0 <sup>7</sup>
Nicaragua	56,8	73,4 <sup>4</sup>	23,8	13,8 <sup>4</sup>
República Dominicana	87,8	22,0	0,1	0,5
Samoa	94,4	89,1 <sup>7</sup>	1,0	3,4 <sup>7</sup>
Bangladesh	9,8 <sup>1</sup>	15,0 <sup>2</sup>	26,4 <sup>1</sup>	7,7 <sup>2</sup>
Camboya	...	...	...	...
Afganistán	36,1	23,9 <sup>6</sup>	35,8	16,0 <sup>6</sup>
Nepal	28,6 <sup>1</sup>	22,1 <sup>7</sup>	39,8 <sup>1</sup>	11,6 <sup>7</sup>
Laos	5,5	30,9 <sup>2</sup>	27,6	38,6 <sup>2</sup>
Sri Lanka	72,6	34,0	25,3	8,6
Maldivas	...	...	...	...
Egipto	21,3	8,9 <sup>7</sup>	46,3	11,4 <sup>7</sup>
Yemen	82,7	50,0 <sup>4</sup>	7,6	6,2 <sup>4</sup>
Sudán	24,6	38,7	74,6	58,4

<sup>1</sup> Datos recogidos en 1975.

<sup>2</sup> Datos recogidos en 1980.

<sup>3</sup> Datos recogidos en 1985.

<sup>4</sup> Datos recogidos en 1986.

<sup>5</sup> Datos recogidos en 1987.

<sup>6</sup> Datos recogidos en 1988.

<sup>7</sup> Datos recogidos en 1989.

CUADRO 7B

Estructura de las exportaciones por categorías principales  
(porcentaje del valor total de las exportaciones)

País	Combustibles		Minerales y metales		Manufacturas	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990
Cabo Verde	-	-	11,0	2,8 <sup>a</sup>	6,5	11,1 <sup>b</sup>
Gambia	-	-	-	-	-	10,2 <sup>b</sup>
Lesotho	...	...	...	...	...	...
Djibouti	...	...	...	...	...	...
Mozambique	8,1	0,1 <sup>z</sup>	2,1	12,1 <sup>z</sup>	9,5	17,5 <sup>z</sup>
Guinea-Bissau	...	...	...	...	...	...
Somalia	-	0,2 <sup>z</sup>	0,1	0,2 <sup>z</sup>	4,9	1,9 <sup>z</sup>
Comoras	-	-	-	0,8 <sup>z</sup>	30,2	26,6 <sup>z</sup>
Sierra Leona	2,6	3,5 <sup>z</sup>	18,9	43,4 <sup>z</sup>	60,8	20,6 <sup>z</sup>
Etiopía	1,2	3,0 <sup>a</sup>	0,6	0,2 <sup>a</sup>	1,6	2,7 <sup>a</sup>
Burkina Faso	-	-	0,1	0,2 <sup>a</sup>	4,4	7,3 <sup>a</sup>
Togo	-	-	24,9	53,4 <sup>z</sup>	5,7	7,1 <sup>z</sup>
Senegal	2,9	18,6 <sup>z</sup>	9,3	7,0 <sup>z</sup>	18,8	25,9 <sup>z</sup>
Benin	0,2	4,2 <sup>z</sup>	0,1	1,1 <sup>z</sup>	10,6	3,4 <sup>z</sup>
Rwanda	-	-	35,0	1,4	-	1,5
Mali	0,1	0,1	0,7	0,1	9,6	6,8
Mauritania	0,1	3,9 <sup>z</sup>	88,3	31,2 <sup>z</sup>	0,8	0,4 <sup>z</sup>
Haití	-	-	16,9	1,0 <sup>z</sup>	23,7	71,9 <sup>z</sup>
Nicaragua	0,1	1,0 <sup>a</sup>	3,2	1,3 <sup>a</sup>	16,0	7,3 <sup>a</sup>
República Dominicana	-	-	7,5	1,5	3,6	70,4
Samoa	-	-	-	-	1,3	-
Bangladesh	-	1,2 <sup>z</sup>	-	-	63,6 <sup>z</sup>	75,2 <sup>z</sup>
Camboya	...	...	...	...	...	...
Afganistán	16,9	42,9 <sup>a</sup>	-	-	10,9	17,1 <sup>a</sup>
Nepal	-	-	-	-	37,7 <sup>z</sup>	65,8 <sup>z</sup>
Laos	-	-	36,1	22,5 <sup>z</sup>	30,8	7,6 <sup>z</sup>
Sri Lanka	-	6,2	0,7	1,5	1,4	49,3
Maldivas	...	...	...	...	...	...
Egipto	4,8 <sup>z</sup>	0,5 <sup>z</sup>	0,6	10,2 <sup>z</sup>	27,1	39,0 <sup>z</sup>
Yemen	-	6,2 <sup>a</sup>	9,5	1,4 <sup>a</sup>	0,1	33,6 <sup>a</sup>
Sudán	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	1,3

Fuente: UNCTAD, *Handbook of international trade and development statistics*, 1993.

CUADRO 8

Parte de los principales productos básicos agrícolas de exportación en el total de las exportaciones agrícolas

País	1961	1970	1980	1992	Producto
Cabo Verde	...	...	...	...	...
Gambia	85,5	47,9	54,7	23,2	Maní
Lesotho	50,5	63,8	35,1	26,9	Vacuno, lana
Djibouti	...	...	...	...	...
Mozambique	28,7	20,3	34,8	...	Algodón, anacardo
Guinea-Bissau	33,2	70,0	29,2	38,4	Maní, anacardo
Somalia	49,2	29,2	27,8	20,4	Bananos, ovejas, cabras
Comoras	59,9	45,8	81,2	93,9	Vainilla, clavo
Sierra Leona	50,8	43,0	45,7	17,2	Palmiste, café
Etiopía	58,6	64,4	69,6	55,2	Café
Burkina Faso	57,8	23,2	49,8	70,8	Algodón, vacuno
Togo	35,3	60,4	50,2	62,9	Cacao en grano, algodón
Senegal	43,6	46,0	28,0	...	Aceite de maní
Benin	15,7	19,9	26,0	71,6	Aceite de palma, cacao en grano, algodón
Rwanda	85,6	87,5	66,8	58,4	Café
Mali	28,5	44,3	41,6	60,0	Vacuno, algodón
Mauritania	50,9	33,0	46,9	74,3	Vacuno, mariscos (frescos, congelados y curados)
Haití	52,7	63,9	80,5	37,7	Café
Nicaragua	32,7	24,1	44,1	23,6	Café, algodón
Rep. Dominicana	46,6	55,7	55,6	40,6	Azúcar
Samoa	...	...	...	...	...
Bangladesh	84,5	73,1	58,7	33,3	Yute
Camboya	32,6	16,8	97,6	69,0	Caucho seco, madera en rollo industrial (no coníferas)
Afganistán	24,1	18,2	41,7	41,9	Uvas pasas, pieles, cueros
Nepal	18,1	...	19,7	33,7	Azúcar de caña, yute, lentejas
Laos	32,7	84,6	66,6	41,0	Nuez moscada, madera aserrada, café
Sri Lanka	67,4	58,2	54,9	50,9	Té
Maldívas	100,0	100,0	69,7	...	Copra, pescado
Egipto	81,4	66,3	62,5	12,8	Algodón
Yemen	22,1	23,9	33,7	17,4	Café, algodón, sandías
Sudán	52,4	62,5	42,6	31,9	Algodón
TODOS LOS PAISES	49,3	49,9	50,5	44,3	

Fuente: FAO, Cuadros por países, varios años. Departamento de Política Económica y Social, Roma.

nios, debido en gran medida al mal rendimiento del sector de las exportaciones agrícolas.

Sólo en 11 de los 26 países, las exportaciones de manufacturas representan más del 20 por ciento de los ingresos totales de exportación. En tres –Afganistán, Egipto y, en menor medida, Senegal– los combustibles son un importante artículo de exportación.

En muchos países del grupo las exportaciones agrícolas se concentran en uno o unos pocos productos agrícolas (Cuadro 8). Sin embargo, entre los países que han registrado una tendencia distinta entre 1961 y 1992, una mayoría del 60 por ciento aproximadamente han diversificado más sus productos y sólo una minoría ha registrado un incremento de la dependencia de uno o unos pocos productos.

La distinción entre productos de exportación agrícola que compiten o no con productos de países desarrollados no tiene importantes repercusiones de política. Ofrece, sin embargo, una amplia indicación de la medida en que los países con déficit de alimentos, en cuanto a grupo, pueden esperar conseguir una parte mayor de los mercados de los países desarrollados aplicando con éxito una competencia de precios; o de si tienen que depender principalmente de la demanda de sus exportaciones agrícolas «no competidoras». En otras palabras, los países que hacen hincapié en los productos no competitivos deben competir entre ellos para conseguir los mercados de los países desarrollados, los cuales, en muchos casos, se hallan ya saturados o tienen un potencial limitado a largo plazo. Por otra parte, los mercados de varios productos por los que hay competencia son relativamente más dinámicos, y cabe esperar que se beneficien de la liberalización del comercio y de las reducciones del apoyo consiguientes a la Ronda Uruguay.

La determinación de estos distintos tipos de productos es difícil y, en cierta medida, arbitraria. Se adopta aquí la definición de productos «no competidores en términos generales» utilizada por J. Riedel<sup>4</sup> para referirse a los productos en cuyas exportaciones mundiales la parte correspondiente a los países en desarrollo es superior al 80 por ciento. Tales productos son: cacao, café, té, bananos, especias, copra, maní, aceite de palma, aceite de coco, yute, caucho natural, sisal y seda.

En el Cuadro 9 se indican las amplias variaciones de la dependencia de los países con déficit de alimentos respecto de los productos no competidores. En algunos países, los productos no competidores representan más del 90 por ciento de las exportaciones agrícolas totales (por ejemplo, en Estados insulares con una base de recursos muy reducida, como las Comoras y Cabo Verde, y en Rwanda, que depende del café), mientras que en otros la parte es insignificante (por ejemplo, en los exportado-

<sup>4</sup> J. Riedel. 1984. Trade as the engine of growth in the developing countries, revisited. *Economic Journal*, 94(373): 56-73.

CUADRO 9

Exportaciones agrícolas no competidoras en términos generales,  
en porcentaje de las exportaciones agrícolas totales

	1961	1991
Cabo Verde	80,1	95,3
Gambia	85,1	46,4
Lesotho	0,0	0,0
Djibouti	...	...
Mozambique	30,8	15,2
Guinea-Bissau	71,2	1,2
Somalia	50,8	8,7
Comoras	100,0	100,0
Sierra Leona	25,5	87,5
Etiopía	62,8	56,9
Burkina Faso	0,0	0,4
Togo	80,2	26,4
Senegal	43,0	7,6
Benin	67,5	2,6
Rwanda	85,9	92,7
Mali	30,3	0,1
Mauritania	0,0	0,0
Haití	72,3	49,8
Nicaragua	37,4	42,9
República Dominicana	32,1	24,1
Samoa	98,1	26,7
Bangladesh	72,2	87,5
Camboya	2,9	0,0
Afganistán	0,0	0,0
Nepal	3,3	7,0
Laos	61,0	35,1
Sri Lanka	94,0	85,0
Maldivas	100,0	0,0
Egipto	0,7	3,7
Yemen	28,0	22,8
Sudán	9,3	2,2

Fuente: FAO.

res de algodón como Egipto, Mali y Sudán). Sin embargo, la gran mayoría de estos países se han orientado hacia las exportaciones «competitivas». Esta tendencia, así como la ligera reducción de la dependencia con respecto a unos pocos productos principales de exportación, indica que incluso los países especialmente pobres y desposeídos de recursos

CUADRO 10

## Indicadores del rendimiento de las exportaciones agrícolas de algunos países con déficit de alimentos

	Volumen de las exportaciones, tasa de cambio anual		Relación neta de trueque del comercio agrícola	Poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas
	1971-1980	1981-1990	1992-1993	1992-1993
	[..... % .....]		[..... 1979-81 = 100 .....]	
Afganistán	5,2	-11,6	107	20
Bangladesh	1,7	0,4	71	56
Sri Lanka	1,8	2,2	54	48
Egipto	-4,8	-1,9	30	37
Etiopía	0,8	1,0	87	31
Mauritania	-1,4	-3,6	125	78
Mozambique	-5,4	-8,5	73	16
Sierra Leona	-2,2	-2,9	31	12
Sudán	4,4	3,3	50	57
República Dominicana	-1,7	-4,3	59	36
Nicaragua	5,6	-0,1	56	27

Nota: La relación neta de trueque agrícola son los precios de exportación agrícola deflacionados por los precios de importación de manufacturas y petróleo crudo; el poder adquisitivo de las exportaciones agropecuarias se calcula deflactando los valores de la exportación por los precios de importación. De esta forma, la diferencia entre los dos índices representa los cambios en los volúmenes de exportación. Por ejemplo, Afganistán mejoró su relación de intercambio agrícola en un 7 por ciento entre 1979-81 y 1992-93; pero la reducción de los volúmenes de exportación hizo que la capacidad de adquisición de las exportaciones agrícolas disminuyera un 80 por ciento durante este período.

Fuente: FAO.

están explotando las oportunidades de diversificar las exportaciones. Una estructura de exportaciones más diversificada debería ofrecer posibilidades de incrementar y estabilizar los ingresos de exportación de productos agrícolas. El hecho de que esto no haya ocurrido y que el rendimiento de las exportaciones agrícolas se haya mantenido en general decepcionante en los países con déficit de alimentos (Cuadro 10) refleja, en particular, las malas condiciones iniciales de las que han partido muchos de estos países para iniciar sus mejoras, así como las condiciones generales del mercado y el entorno político que rigen el comercio agropecuario (véase la Parte III, pág. 199). Sean cuales fueren los progresos en la eficiencia o diversificación que estos países puedan conseguir, su traducción efectiva en un aumento de la competitividad dependerá decisivamente de los progresos en la liberalización del comercio y hacia un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados.

### Sostenibilidad de la alta dependencia de las importaciones de alimentos

El hecho de que los países con déficit de alimentos sean predominantemente economías de base agrícola que tropiezan con dificultades especiales para financiar sus importaciones más esenciales, es decir, las de alimentos, indica un problema general de desarrollo. Los problemas de la dependencia de las importaciones de alimentos, que son ya graves, se están agudizando. Esto implica costos cada vez mayores no sólo para las haciendas de estos países, sino también en términos de dependencia exterior en general, de oportunidades de desarrollo perdidas a causa de la necesidad de limitar las importaciones de bienes de capital productivos, y de una base precaria para la seguridad alimentaria.

En un estudio reciente realizado para la FAO se trató de cuantificar los efectos de los factores que afectan a las importaciones en estos países<sup>5</sup>. Los resultados de dicho estudio confirman la importancia de las variaciones de los precios de importación, la capacidad adquisitiva de las exportaciones y, más que de ningún otro factor, del rendimiento de la producción interna, para determinar las importaciones de alimentos. Factores como los cambios en los ingresos per cápita y las reservas de divisas no parecían influir en las importaciones de alimentos. Los resultados, en algunos casos confusos e inconclusivos, indican la existencia de otros factores e influencias que es preciso investigar caso por caso, pero señalan asimismo que los países con déficit de alimentos compran muchos más alimentos de los que puede pagar el sector de sus exportaciones. Ocurre esto porque el déficit de la balanza exterior se colma principalmente por medio de asistencia financiera o alimentaria, con las remesas o con otras fuentes de ingresos más o menos fiables<sup>6</sup>. Por ello, no puede sorprender el hecho de que, en muchos casos, las importaciones de alimentos no dependan del rendimiento de las exportaciones, por lo menos a corto plazo. La afluencia, si bien irregular, de recursos de procedencia

<sup>5</sup> G. Zanias. *Food imports and export performance in low-income food-deficit countries with the lowest capacity to finance imports*. De próxima aparición en la colección de Estudios FAO: Desarrollo económico y social.

<sup>6</sup> Datos del FMI indican que la fuerte dependencia de las importaciones de alimentos en estos países es sólo un aspecto de los importantes desequilibrios existentes en sus cuentas corrientes generales. Sus balanzas comercial y de servicios han registrado un déficit crónico, estimado en unos 17 000 millones de dólares en los últimos años. Dicho déficit se ha colmado sólo parcialmente con transferencias corrientes netas positivas por un total de unos 14 000 millones de dólares. Al estar tan fuertemente endeudados (su deuda exterior representa actualmente más del 450 por ciento de sus ingresos anuales de exportación) estos países se han beneficiado de varias medidas de mitigación de la deuda que han mantenido en niveles relativamente bajos los pagos de servicio de la deuda.

distinta de las exportaciones puede contribuir también a explicar por qué las importaciones de alimentos no parecen resentirse mucho de cambios tan fundamentales como los registrados en los precios de exportación, el ingreso nacional o las reservas internacionales.

Estas situaciones presentan riesgos evidentes. Es posible dudar de la sostenibilidad de las formas de financiación no comerciales en la medida en que éstas dependen mucho de disposiciones discrecionales de los donantes o de otras fuentes de financiación igualmente inciertas. Si se deja que continúe, la combinación de una dependencia alta y creciente de las importaciones de alimentos y de fuentes precarias o poco fiables de financiación puede dar lugar a situaciones explosivas.

La variable que parece ejercer mayores efectos en las importaciones de alimentos es la producción interna de alimentos. Estos países han encontrado los recursos necesarios para importar más alimentos en períodos de déficit de la producción interna, incluso cuando las condiciones del mercado internacional u otras variables que afectan a las decisiones de importación pueden haber sido negativas. Este caso se relaciona con la disponibilidad de ayuda exterior en distintas formas. Por otra parte, cambios positivos en las condiciones de la oferta interna provocan las correspondientes reducciones en las compras de alimentos, poniendo de relieve la importancia de la agricultura interna para aliviar la balanza exterior y la dependencia de las importaciones.

La especialización en la producción agrícola no ha permitido a los países con déficit de alimentos desarrollar una sólida base de exportaciones agrícolas o mejorar la suficiencia de sus suministros alimentarios internos. No obstante, existen actualmente pocas alternativas a un desarrollo basado en la agricultura, y es probable que transcurra mucho tiempo antes de que los países puedan diversificar sus estructuras económicas generales y conseguir competitividad en otros sectores económicos. Por otra parte, varios países pueden disponer de un considerable potencial para desarrollar eficazmente su agricultura y reducir así la dependencia de las importaciones y/o incrementar sus ingresos de exportación. La diversificación de las exportaciones agrícolas observadas en muchos países del grupo es un aspecto alentador. La forma más eficaz de lograr la seguridad alimentaria, la autonomía financiera y el aprovechamiento máximo de las oportunidades de desarrollo continuará siendo, por lo tanto, el fortalecimiento del potencial productivo de la agricultura nacional.

#### **LA REFORMA DE POLÍTICA Y EL CONSUMIDOR**

Desde comienzos de los años ochenta, las reformas de política emprendidas en muchos países han tenido un sesgo en favor de una mayor orientación hacia el mercado y hacia una economía más abierta. Dichas reformas han surtido un efecto sustancial en los consumidores de alimentos, afectando directa e indirectamente a los factores que determinan la de-

manda de alimentos, así como a los productores de éstos, a causa de los cambios provocados en las políticas y medidas referentes a la agricultura. En el análisis que sigue se examinan las reformas de política y los efectos que se prevé surtirán en los consumidores.

Tradicionalmente, en los análisis de los efectos de las reformas de política se han tratado de cuantificar los impactos de la liberalización del mercado y comercio agrícolas en el productor y en el bienestar neto del país en su conjunto. En cambio, se ha prestado menos atención al contribuyente y menos aún al consumidor. Por ello, en este análisis se presenta una visión general teórica respaldada con los datos empíricos limitados de que se dispone.

### **Los consumidores de alimentos y la formulación de políticas**

¿Por qué el consumidor de alimentos debe recibir comparativamente tan poca atención? En primer lugar, porque en la medida en que los economistas analizan los impactos de las disposiciones de macropolítica en los sectores reales de la economía, incluida la agricultura, tienden a ocuparse de si el país, en su conjunto, gana o pierde. La astucia política se opone a exponer los beneficios (y mucho menos las pérdidas) de los distintos grupos y, de hecho, muchas veces no se dispone de los datos necesarios para realizar dichos análisis. Además, muchos de los análisis económicos están dirigidos por los ministerios de agricultura y comercio, y éstos consideran que su clientela son los productores y exportadores agrícolas.

Otra razón es que los consumidores de alimentos no están organizados en general para oponerse a las políticas que van contra sus intereses. Es cada vez mayor el número de países donde hay asociaciones de consumidores que tratan de dar mejor información al público, orientando en consecuencia su poder de presión. En los países de ingresos más elevados se han formado grupos defensores del consumidor en relación con cuestiones específicas, como una inspección más atenta de la carne y los mataderos, la prohibición del uso de hormonas del crecimiento, la mejora de los niveles nutricionales en los programas de alimentación o la inocuidad de los alimentos. Dado que, a medida que aumentan los ingresos disminuye la proporción de los ingresos del hogar dedicada a los alimentos, y el consumo se orienta hacia artículos de valor más alto tanto desde el punto de vista de la calidad (por ejemplo, pagar más por la carne y los huevos que se producen en sistemas más «humanos») como de la cantidad, los intereses de los distintos grupos de ingresos difieren y es normal que los grupos de consumidores tiendan a reflejar de forma desproporcionada las preocupaciones de los más ricos y mejor organizados políticamente. En contraposición, las cuestiones que, normalmente de forma no oficial, han unido a los consumidores (especialmente a los urbanos) en los países de ingresos más bajos han sido las relacionadas con la escasez, los altos precios y las subidas bruscas de los precios de

los alimentos. Las preocupaciones de los consumidores se han solido mostrar en manifestaciones o incluso a veces en revueltas, que han llegado a provocar caídas de gobiernos. Por ello, muchos países en desarrollo han aplicado políticas para subvencionar los precios de los alimentos en favor de los consumidores urbanos. Como los ministros de agricultura y comercio tienden a ser el objeto del descontento de los consumidores, ¿quién mejor que ellos para demostrar preocupación por las consecuencias que las políticas que ellos promulgan tienen para todos los grupos afectados, especialmente los consumidores?

### ¿Adónde llevan las reformas de política?

En los países en desarrollo, las políticas gubernamentales han provocado notables distorsiones de los precios y, con ello, una mala asignación de los recursos. Como señala Vollrath<sup>7</sup>, las políticas comerciales, macroeconómicas y de precios para sectores específicos adoptadas en los países en desarrollo desde comienzos de los años cincuenta han provocado los siguientes sesgos en los incentivos: contra la producción de bienes comercializables y en favor de los no comercializables; dentro del sector de los bienes comercializables, contra las exportaciones en comparación con los bienes que compiten con las importaciones; dentro del sector de la exportación, contra los productos agrícolas en comparación con los productos manufacturados; y dentro de la agricultura, contra la exportación en comparación con los cultivos alimentarios. Para corregir estas distorsiones de las políticas se han necesitado ajustes que no han sido aceptados fácilmente.

Las presiones para lograr una reforma de las políticas durante los últimos 15 años han tenido cuatro procedencias principales. En primer lugar, un gran número de países que habían acumulado niveles muy altos de deuda exterior en los años setenta, comprobaron de repente, a comienzos de los ochenta, que sus circunstancias económicas se habían invertido y no podían seguir sosteniendo la pesada carga de las deudas. Las medidas de austeridad y las reformas de política estuvieron al orden del día. Estos ajustes estructurales normalmente exigían la reducción del gasto gubernamental; la reducción de la intervención del gobierno o su retirada de los mercados de insumos y productos agrícolas; la reducción progresiva de las subvenciones; la privatización de las funciones que desempeñaban los órganos paraestatales; la devaluación de tipos de cambio supervalorados, es decir, en general, fijar correctamente los precios.

En segundo lugar, a partir de la primera mitad de los años ochenta, algunos países, especialmente en el mundo desarrollado, consideraron que los costos presupuestarios del apoyo a sus agricultores en la forma

<sup>7</sup> T.L. Vollrath. 1994. The role of agriculture and its prerequisites in economic development. *Food Policy*, 19(5): 469-478.

que éstos se habían acostumbrado, resultaban insostenibles. Gran parte de las reformas de política que se produjeron en estos países fueron provocadas por el deseo de limitar la intervención presupuestaria del gobierno. La reforma consistió en una definición más exacta de la manera de dirigir la ayuda a los grupos beneficiarios, la reducción de los niveles de apoyo, la separación de los pagos de apoyo de la producción corriente y la reducción de la presencia del gobierno.

En tercer lugar, a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa se produjo la ruptura de las economías de mando y control de Europa central y oriental y de las repúblicas de la ex Unión Soviética, y comenzó un proceso difícil y laborioso de transición hacia economías más orientadas al mercado libre. En las primeras etapas, el proceso de transición modificó profundamente las pautas comerciales tradicionales, hizo bajar drásticamente los ingresos reales per cápita, redujo la demanda y trastornó la producción, la elaboración y la distribución. Sólo recientemente algunos países de Europa central y oriental han empezado a recuperarse de este hundimiento inicial del bienestar económico. Como parte del proceso de transición, era necesario crear incluso las instituciones jurídicas y económicas fundamentales para permitir y estimular al sector privado a operar como parte de una economía de mercado en funcionamiento. Por último, aun países que no pertenecen a ninguna de las categorías citadas se han visto envueltos en el movimiento general hacia la reducción de la presencia gubernamental en los ámbitos en que el sector privado puede, con mayor eficacia, conducir la economía hacia la liberalización de los mercados y el comercio.

En los últimos 15 años se ha puesto en duda la función del gobierno en una economía dirigida por el mercado. Casi en todos los países se ha procedido en distinta medida a una reforma de política en dirección de una mayor orientación al mercado libre. Los precios de los alimentos están determinados cada vez más por fuerzas del mercado, es decir, por la interacción de las relaciones entre la demanda y la oferta. Por ello, los efectos de la reforma de política en los consumidores de alimentos dependen del grado en que las medidas de política abandonadas y las adoptadas afecten a los factores determinantes de la demanda y de la oferta. Sin embargo, es difícil predecir el resultado de los cambios en cada una de las variables, debido a la complejidad de las reformas de política adoptadas en el ámbito de programas de ajuste estructural, en las economías en transición y como consecuencia de los acuerdos del GATT, que pueden producir distintos efectos en las funciones tanto de la oferta como de la demanda. El resultado general para los precios al consumidor y la cantidad total que compre dependerán de la dirección y magnitud de los cambios en las curvas de la demanda y la oferta, así como de las elasticidades-precios de la oferta y la demanda. Además, el período de ajuste después de la introducción de importantes reformas de política puede ser largo. La liberalización de los precios de forma que estén determina-

dos por fuerzas del mercado significa la «comercialización» de todos los aspectos del sistema de producción y mercadeo. La experiencia ha demostrado que, inicialmente, la liberalización y privatización de los sectores de la elaboración y distribución provocan graves descensos de producción y poco desafío competitivo. Al retirarse el Estado de algunos eslabones de la cadena de mercadeo, en pocos casos se le puede sustituir inmediatamente con instituciones privadas que hasta el momento estaban subdesarrolladas. La falta de desafío competitivo se produce cuando un monopolio gubernamental o paraestatal es sustituido por otro privado, ya que dicho cambio de propiedad hace que sea distinto solamente el beneficiario de las ganancias del monopolio. Durante el período de ajuste, la transmisión de las indicaciones de los precios por medio de la cadena de mercadeo queda gravemente entorpecida. En otras palabras, las indicaciones sobre la demanda del consumidor que se envían a nivel del minorista no se transmiten debidamente por medio de los niveles intermedios de elaboración, distribución y venta al por mayor a los agricultores, de forma que éstos puedan modificar en consecuencia sus decisiones sobre la producción. Tampoco las indicaciones sobre la oferta de productos alimentarios y agrícolas, tanto si proceden del agricultor como de otros puntos del sistema de mercadeo, se transmiten debidamente a través de la cadena de mercadeo al consumidor. En consecuencia, las presiones para reducir los precios al consumidor y responder a las modificaciones de su demanda por medio de aumentos de la eficiencia del mercadeo pueden no surtir, a plazos de breve a medio, ningún efecto para paliar los aumentos de los precios al por menor causados por la eliminación de las subvenciones. Muchos gobiernos tienen que adoptar todavía políticas apropiadas para afrontar estos problemas. De hecho, toda la cuestión de la oferta al consumidor —es decir la relación entre las cantidades de distintos productos alimenticios que se suministran al por menor y los precios al por menor— es muy compleja porque depende de toda una gama de variables entre las cuales las medidas de política tienden a predominar. Las políticas macroeconómicas (especialmente las relacionadas con el tipo y control de los cambios), las comerciales, las fiscales, las medidas de apoyo a la agricultura (y la forma en que se aplican) y cualesquiera otras políticas que afectan a la elaboración y distribución industriales de los alimentos, influyen en la oferta al consumidor (es decir, la oferta al por menor). Además, la medida en que la oferta de alimentos al por menor depende de la oferta de productos agrícolas y elaborados de producción nacional es extremadamente variable tanto de un país a otro como dentro del mismo país en distintos momentos y para distintos artículos. Aun en los casos en que podría haber una seguridad razonable sobre los efectos de reformas de política específicas en la función de la oferta agrícola, la relación entre la oferta procedente de la explotación agrícola y al consumidor depende también de otras medidas de política que han de determinarse *a priori*.

### **Consumo y demanda de alimentos**

Los agricultores producen alimentos porque los consumidores los compran. Esto parece evidente, pero es una perspectiva que se tiende a olvidar. Se da prioridad a todos los aspectos de la producción alimentaria y agrícola, mientras que se presta relativamente poca atención a los usuarios finales. La razón de ello reside en que frecuentemente no se sabe distinguir entre el consumo y la demanda. El consumo se refiere solamente a un proceso físico y, por ello, puede medirse en unidades físicas. En cambio, la demanda es un concepto económico; una función de demanda describe la relación entre el precio de un producto y la cantidad demandada a cada precio, manteniéndose iguales todos los demás factores. Los cambios en el consumo pueden derivarse de movimientos a lo largo de una determinada curva de demanda –respuesta a variaciones de los precios– es decir, a cualquier precio determinado, se demanda ahora una cantidad diferente debido a factores como variaciones en los niveles de ingresos (véase el Recuadro 2).

La demanda de alimentos a nivel del consumidor lleva, por medio de la demanda de alimentos elaborados y los correspondientes servicios de «mercadeo» (elaboración primaria y secundaria, envasado y distribución), a una demanda derivada de productos agrícolas a nivel de la explotación agrícola que es la función de demanda con que se enfrenta el agricultor, o lo sería si las políticas gubernamentales no distorsionaran el mecanismo de indicaciones del mercado.

Varias de las reformas de política han afectado directamente a la demanda total de alimentos y a la composición de la cesta de la compra, por medio de sus efectos en los ingresos del hogar y en los precios de los alimentos, tanto en términos absolutos como relativos. Los programas de ajuste estructural de tipo tradicional han solido provocar una reducción de los salarios reales a plazo de corto a medio, frecuentemente acompañada de un incremento del desempleo y, por lo tanto, del número de sueldos que entran en el hogar. Este fenómeno ha ocurrido también en los países en transición de las economías de planificación centralizada a las de mercado. Las disminuciones de los ingresos reales del hogar han sido considerables y la recuperación ha sido muy lenta. Varias reformas de política afectarán probablemente a los precios de los productos alimenticios al consumidor. La eliminación de las subvenciones para los alimentos hace subir los precios de éstos. En algunos países, se subvencionaban únicamente los alimentos básicos importados, que compraban generalmente los consumidores urbanos. En otros países, la subvención efectiva de los alimentos al consumidor se derivaba de masivas subvenciones al sector agrícola, y la eliminación de estas subvenciones ha hecho subir los precios de todos los productos alimenticios para los consumidores tanto rurales como urbanos. Tipos de cambio sobrevalorados imponen una carga fiscal a las exportaciones y subvencionan las importaciones. La corrección de estos tipos de cambio sobrevalorados hará

## RECUADRO 2

## FACTORES QUE INFLUYEN EN LA DEMANDA DE ALIMENTOS

La demanda de un determinado producto alimenticio es una función de diferentes variables: el precio del artículo en cuestión, los precios de otros artículos complementarios y sustitutivos, los ingresos, las variables demográficas y los gustos o preferencias. A corto o medio plazo, los principales determinantes son los precios y los ingresos, los cuales son los que con mayor probabilidad resultan afectados inmediatamente por los cambios de las políticas gubernamentales. El cambio en el precio de un producto tiene un efecto ingresos y un efecto sustitución. El efecto sustitución es tal que un cambio negativo en el precio del producto provoca siempre un cambio positivo en la cantidad de su demanda. En cambio, el efecto-ingresos depende de si el producto es «normal» o no. Si es normal, el cambio positivo en el ingreso, que entraña la reducción del precio del producto, provocará un cambio positivo en la cantidad de su demanda y, por ello, reforzará el efecto sustitución. Si el producto es «inferior», el efecto ingreso será relativo y, por lo tanto, compensará parcialmente el efecto sustitución, ya que actuará en dirección opuesta. Sin embargo, para un bien inferior, el efecto general sigue siendo que una reducción (o aumento) del precio provocará un incremento (o disminución) de la cantidad de su demanda. En cambio, el efecto de un cambio en los ingresos, sin que varíe el precio del producto, depende de si el artículo es normal –en cuyo caso un aumento del ingreso eleva la cantidad de la demanda– o inferior –en cuyo caso el aumento del ingreso reduce la cantidad de su demanda–.

La demanda de distintos artículos alimenticios en el hogar depende también de fac-

tores demográficos, tales como el número y la edad de los miembros y la edad del principal comprador de los alimentos. La edad de los miembros del hogar influye en la demanda, porque los niños y los ancianos comen menos por término medio; y porque los niños comen cosas distintas que los adultos. Los efectos de la edad del principal comprador de los alimentos pueden ser meramente un reflejo de los cambios en las necesidades a lo largo de la vida, independientemente de cuándo ésta empezó, pero podrían ser también el efecto de los distintos gustos de cada generación para la adquisición de alimentos. Además, el tamaño del hogar puede ejercer un efecto independiente en la demanda: es el efecto de la escala del hogar.

Los gustos o preferencias incluyen factores como las variaciones estacionales de las pautas del consumo por razones distintas de la variabilidad estacional del precio, tabúes religiosos y sociales y la falta de costumbre de consumir determinados alimentos.

Se hallan unidas con las funciones de la demanda varias otras medidas de «elasticidad» diferentes, cada una de las cuales muestra la respuesta de la demanda a los cambios en una determinada variable. Un coeficiente de elasticidad puede interpretarse como el cambio porcentual en la cantidad de la demanda en respuesta a un cambio del uno por ciento en la correspondiente variable, manteniéndose iguales los demás elementos. Los coeficientes de elasticidad más importantes son:

- \* Una elasticidad-precio propio de la demanda: el cambio de la cantidad de la demanda es proporcional al cambio del precio del propio producto.

• Elasticidad-precio cruzada de la demanda: el cambio en la cantidad de la demanda es proporcional al cambio en el precio de otro producto.

• La elasticidad-precio cruzada puede ser positiva o negativa, según los dos productos sean sustitutivos o complementarios.

• Elasticidad-ingreso de la demanda: el cambio en la cantidad de la demanda es proporcional al cambio en los ingresos.

Hay dos medidas de la elasticidad-ingreso: la elasticidad-ingreso del gasto en el producto y la elasticidad-ingreso de la cantidad comprada. De suyo, estas medidas deberían

ser idénticas si se definiera con exactitud el producto, ya que se calculan suponiendo que todas las demás variables son constantes. Sin embargo, esto ocurre raramente en la práctica. Por ejemplo, en los países del África occidental y Asia las variedades locales de arroz imponen un sobreprecio con respecto a las variedades importadas. De esta forma, el gasto total en arroz podría aumentar a medida que crecen los ingresos reales sin que aumentara necesariamente la cantidad total adquirida. En contraposición, la cantidad total adquirida podría ser mayor sin que aumentara el gasto total, ya que el hogar en que disminuyen los ingresos reales podría sustituir un producto más caro con otro más barato.

que suban los precios de los bienes comercializables en relación con los de los no comercializables. Se abaratan las exportaciones en moneda extranjera lo que hace aumentar la cantidad de su demanda en el mercado de exportación, ejerciendo una presión al alza del precio interno del bien exportado. De igual forma, subirán los precios internos de los bienes importados, reduciendo así la cantidad de la demanda interna de dichos artículos. De esta forma, subirán los precios de los alimentos comercializables si son exportables o son importados. Algunos países han aplicado impuestos directos a las exportaciones agrícolas para reducirlas y mantener bajo el nivel de los precios agrícolas internos, a fin de reducir por este medio los precios al consumidor, suponiendo que estos precios más bajos se transmitan. La eliminación de estos impuestos a la exportación hará aumentar los precios de los alimentos al consumidor. En cambio, la reducción de los aranceles y la liberación de los controles a las importaciones tenderán a ejercer una presión a la baja de los precios.

Una reducción en los ingresos monetarios y reales desvía la curva de la demanda de forma que a un precio dado se compran ahora menos alimentos. En los países que subvencionaban los precios al consumidor urbano o incluso a todos los consumidores, la eliminación de dichas subvenciones y otras reformas de política que han provocado subidas de los precios de los alimentos producen también el efecto de reducir la cantidad de alimentos que se compra. Tanto el descenso de los ingresos en términos reales como los cambios en los precios relativos (no sólo entre los distintos alimentos, sino también entre los artículos alimentarios y no alimentarios) provocan cambios en la composición de la cesta de la compra en el hogar.

Cualesquiera sean los ingresos del país, la demanda de alimentos de los hogares con menos ingresos tiene elasticidades de precios e ingresos más altas, lo que significa que los grupos más pobres resultarán más gravemente afectados en lo que respecta a la cantidad total de alimentos que se compran y a su calidad nutricional<sup>8</sup>. Las consecuencias de esta situación se acentuarán si los hogares de ingresos más bajos tienen que pagar por los alimentos precios unitarios más altos que los hogares de ingresos más altos. Esto puede ocurrir si, por ejemplo, el hogar no tiene suficientes reservas de ingresos para poder comprar en cantidades mayores, o si son elevados los costos de transporte hasta los puntos de venta al por menor que son más baratos. El consumidor responde a la reducción de los ingresos y a la subida de los precios tratando de mantener su ingestión de alimentos mediante un aumento de la proporción de los

<sup>8</sup> Véase por ejemplo, C. Waterfield. 1985. Disaggregating food consumption parameters. *Food Policy*, noviembre de 1985, págs. 337-351; y B. Senauer. 1990. Household behaviour and nutrition in developing countries. *Food Policy*, octubre de 1990, págs. 408-417.

ingresos del hogar destinada a éstos, y modificando las pautas del consumo en favor de productos relativamente más baratos. Además, se intentará aumentar los suministros mediante transferencias entre hogares (por ejemplo, obteniendo alimentos de parientes rurales) y, de ser posible, incrementando la propia producción en zonas urbanas y periurbanas, lo que en algunas circunstancias puede dar lugar a problemas ambientales y de salud.

### **Reforma de política y precios de los alimentos**

Los efectos que la reforma de política ejerció en los precios al consumidor dependen decisivamente de la situación económica, de la rapidez de aplicación de las nuevas normas que dicha reforma contiene, del tipo de cultivos y del momento de la liberalización de los precios. Reusse<sup>9</sup> observó que los países que habían aplicado importantes reformas en materia de eliminación de subvenciones y reglamentaciones y de ajustes de los tipos de cambio en el período 1985-87, lo habían hecho en circunstancias favorables, «caracterizadas por la reducción del dólar y de los tipos de interés, el descenso de los precios del petróleo y bajos precios internacionales de los alimentos básicos, especialmente de los cereales y productos pecuarios, juntamente con buenos resultados de las cosechas. La combinación de estos factores moderó los efectos inmediatos en los precios al consumidor urbano». La cuestión de si los países que han aplicado sus reformas desde 1987 lo han hecho en condiciones relativamente menos favorables puede resolverse solamente realizando estudios analíticos comparativos. Ciertamente, los efectos de las reformas de política en los países en transición de economías centralmente planificadas han ejercido un impacto negativo sustancial en los precios al consumidor, pero en dichos países la subvención efectiva al consumidor se derivaba de fuertes subvenciones a la agricultura en conjunto, y no consistía en subvenciones específicas a alimentos básicos importados.

En la medida en que las reformas de política realizadas en algunos países hayan conseguido el objetivo de desviar del consumidor al contribuyente la carga del apoyo a la agricultura, cabe esperar que los consumidores de ingresos inferiores se hayan beneficiado más que los grupos de ingresos más altos de cualquier descenso de los precios resultante del carácter progresivo del impuesto sobre los ingresos. No obstante, si se sufragan parcialmente los costos con la aplicación a los alimentos de un impuesto al valor añadido, el efecto es muy regresivo y afecta de la forma más grave a los sectores más pobres de la comunidad. Es discutible que los precios al consumidor hayan bajado realmente respondiendo a estas reformas de política. Parece haber un cierto grado de rigidez en los

<sup>9</sup> E. Reusse. 1987. Liberalization and agricultural marketing. *Food Policy*, noviembre de 1987, págs. 299-317.

precios de los alimentos al por menor –salvo, quizá, los de productos frescos muy estacionales, como las frutas y hortalizas– que puede deberse a que los elaboradores, distribuidores o vendedores al por menor aprovechan la fuerza del mercado.

Además, la proporción del precio en la explotación agrícola de un producto básico agrícola con respecto al precio al por menor del artículo alimenticio es más baja cuanto más valor se añade en el sistema de mercado. Por ejemplo, en los Estados Unidos el valor del trigo que hay en un bollo de pan que cuesta 1,20 dólares es de alrededor de 6 centavos de dólar. Las reducciones recientes de los precios de sostenimiento provocadas por los cambios en la Política Agrícola Común de la Unión Europea todavía no se han dejado sentir mediante cambios verificables en los precios al consumidor en los Estados miembros. Los efectos de la entrada de nuevos Estados miembros dependerán de la cuantía y la forma del actual apoyo a la agricultura. Por ejemplo, Finlandia y Austria, donde había niveles mucho más altos de protección agrícola, esperan que bajen considerablemente los precios al consumidor como consecuencia de su adhesión a la UE. Por otra parte, los consumidores de las economías en transición de Europa central y oriental han tenido que ajustarse ya a la eliminación o reducción de las subvenciones de los alimentos: para ellos, la adhesión a la UE supondría una subida de los precios de los alimentos al comienzo y, además, los alimentos podrían estar sujetos a un impuesto al valor añadido<sup>19</sup>.

La inclinación de los gobiernos a centrar la atención en el grupo electoral de los consumidores urbanos que protestan ha tendido a ocultar los efectos de la reforma de política en los hogares agrícolas en cuanto consumidores, además de productores, de alimentos. Una gran proporción de la población de los países en desarrollo, incluyendo muchas de las personas pobres y desnutridas, reside en hogares agrícolas de semisubsistencia. La forma en que estos hogares responden a las variaciones de los precios de los alimentos es bastante menos directa. Un instrumento muy utilizado de análisis empírico es el modelo de hogar agrícola que integra las decisiones sobre la producción y el consumo de la familia. Cuando se produce un alimento en parte para el consumo y en parte para la venta, la subida del precio puede ejercer un efecto positivo en los ingresos agrícolas y, por consiguiente, en los del hogar, de forma que compense totalmente el efecto de la subida del precio. Por ello, si el efecto de beneficio es grande y la elasticidad-ingreso de la demanda del producto es elevada, una subida del precio podría hacer que el hogar agrícola consuma una cantidad mayor de ese producto.

<sup>19</sup> El nivel del impuesto al valor añadido que se aplica a los alimentos varía mucho de un país a otro en la UE, de un máximo del 25 por ciento en Dinamarca a un mínimo de 0 por ciento en el Reino Unido.

La repercusión para la nutrición es que una subida de los precios de los alimentos puede provocar realmente una mejora de la nutrición de los miembros del hogar agrícola, debido a los efectos de las ganancias en los ingresos.

Aun en el caso de que disminuya el consumo del producto cuyo precio ha bajado, el incremento de los beneficios y del ingreso puede utilizarse para comprar más cantidades de otros alimentos, con el resultado de mejorar la ingestión de nutrientes. El descenso de los precios de los alimentos produce bienestar y probablemente mejora la nutrición de los hogares urbanos, por lo menos a corto plazo. Sin embargo, la subida de los precios puede mejorar el bienestar y la nutrición de los hogares agrícolas y posiblemente incluso de familias rurales no agrícolas cuyos ingresos dependen de la agricultura, como los trabajadores agrícolas<sup>11</sup>.

#### **Protección de los grupos vulnerables de consumidores**

Para mitigar los efectos negativos que las reformas de política, incluida la eliminación de subvenciones generales a los alimentos, producen en los sectores más pobres y más vulnerables de la sociedad, varios gobiernos han intentado apoyar directamente a los consumidores más pobres. En términos generales, puede dirigirse el apoyo a una zona geográfica específica o a un nivel de ingresos, o utilizando un producto «autoselectivo» (como se indica más adelante). Sin embargo, entre los principales problemas que provocan estos sistemas de apoyo –mediante subvenciones, como cupones para alimentos, o mediante alguna forma de racionamiento– cabe señalar el aumento de los gastos administrativos y de información y los incentivos para abusar del sistema. Si el sistema está mal proyectado, los gastos presupuestarios del apoyo pueden ser tan altos como la subvención general o, si son notablemente menores, esto puede significar que no se presta asistencia a una proporción elevada del grupo destinatario.

Se suele disponer de una base de información muy insuficiente para adoptar las decisiones sobre la forma de proyectar los planes de apoyo. Se trata de un problema mucho más complicado que el de la escasez de datos fiables en los países en desarrollo. Se han planteado dificultades en relación con las metodologías empleadas y también con las hipótesis sobre el tipo de datos que se necesitan para obtener resultados que sean suficientemente precisos para que puedan utilizarlos realmente los responsables de las políticas.

En Kenya y Filipinas<sup>12</sup> se investigó la fiabilidad de la información cuantitativa sobre los alimentos obtenida de encuestas de gastos en los hoga-

<sup>11</sup> Senauer, *op. cit.*, nota 8, pág. 63.

<sup>12</sup> H. Bouis, L. Haddad y E. Kennedy. 1992. Does it matter how we survey demand for food? *Food Policy*, octubre de 1992, págs. 349-360.

res. En los datos sobre gastos en alimentos el análisis puso de manifiesto que se sobrestiman sistemáticamente las elasticidades-ingresos para los alimentos básicos. Este sesgo ascendente responde, en primer lugar, a que las cantidades de alimentos o el gasto en su adquisición no se miden independientemente del ingreso si, como ocurre frecuentemente, se utiliza el gasto total como representante de los ingresos. (Este es un planteamiento razonable para los consumidores de ingresos muy bajos, cuyo gasto total en alimentos suele alcanzar los dos tercios del ingreso total.) En segundo lugar, no se tienen debidamente en cuenta las transferencias de alimentos de los hogares con altos ingresos a los de bajos ingresos. Estas transferencias se producen, por ejemplo, en las comidas ofrecidas a los huéspedes o a los trabajadores asalariados.

Las consecuencias de política de lo que a primera vista aparece como una cuestión técnica secundaria son profundas. En las proyecciones de la demanda agregada de alimentos básicos, que se fundan en hipótesis del crecimiento de los ingresos totales y en elasticidades-ingresos de sesgo ascendente, se calcularán en exceso las necesidades efectivas. Además, como consecuencia de ello se han calculado también en exceso los beneficios que las distintas políticas generadoras de ingresos producen para la seguridad alimentaria en los hogares. Es probable que en las políticas no se haya hecho suficiente hincapié en las cuestiones planteadas dentro del hogar, el consumo de micronutrientes y las cuestiones de salud no relacionadas con los nutrientes. La utilización de datos obtenidos de encuestas por interrogatorio sobre el consumo de alimentos en las 24 horas del día, en los que se detalla la ingestión de alimentos y no la disponibilidad de los mismos, pueden ofrecer estimaciones no sesgadas de la demanda de alimentos y, por tanto, proporcionan mejor información a los responsables de las políticas.

Las cuestiones internas del hogar exigen una atención mayor si se quiere que los grupos vulnerables reciban una protección efectiva. Una de tales cuestiones es la distribución de los alimentos entre los miembros de la familia, la cual, si es inapropiada, puede acentuar los efectos de una disponibilidad insuficiente de alimentos en el hogar o hacer que algunas personas queden desnutridas aun en el caso de que la disponibilidad total de alimentos sea suficiente. Existen notables variaciones de un país a otro en lo que respecta a la distribución de los alimentos dentro del hogar. En algunos casos, hay una discriminación contra las mujeres y las niñas, mientras que en otros se favorece a los adultos en contraposición a los niños. En otros aún, hay una discriminación por sexo y edad, en virtud de la cual el cabeza de familia varón recibe una parte desproporcionada. Si se detecta este tipo de sesgos en los estudios de la distribución de los alimentos dentro del hogar, tal vez sea posible utilizar la información para diseñar programas especiales de intervención encaminados a proteger a los grupos vulnerables de consumidores que se han identificado de esta forma. Tales programas de intervención especial

podrían incluir la alimentación suplementaria de algunos grupos, como mujeres embarazadas y lactantes y niños pequeños, o el suministro de comidas o leche en las escuelas ya sea a todos los niños en edad escolar o, tal vez, solamente en las escuelas de niñas.

El proceso de adopción de decisiones dentro del hogar frecuentemente está vinculado a la generación de ingresos. Cuanto mayor es el control de las mujeres sobre los ingresos, mejor es el estado nutricional, en particular de los niños. Se ha observado que en virtud de las medidas y reformas de política que estimulan la comercialización de la agricultura de los pequeños productores y la producción de cultivos comerciales, los hombres tienden a controlar los ingresos así generados, mientras que en la agricultura tradicional, especialmente en África, las mujeres ejercen una notable vigilancia sobre los alimentos producidos para consumirlos en el hogar, así como sobre el producto de las ventas. Aun en el caso de que se hayan sobrevalorado los beneficios de las políticas de generación de ingresos para la seguridad alimentaria del hogar, es probable que las medidas de política que ayuden a la mujer a controlar algunos ingresos en metálico contribuyan a mejorar la nutrición y salud de los hijos. Entre las medidas de política a tal efecto cabe señalar los programas de apoyo a la comercialización parcial de actividades que pueden ser realizadas por las mujeres, como la fabricación de jabón y los huertos escolares.

Las subvenciones «autoselectivas» se vinculan a un producto que los grupos de bajos ingresos consumen exclusivamente o en una proporción mucho mayor. Para identificar un producto apropiado para la autoselectividad, es necesario desglosar los parámetros del consumo de alimentos a fin de obtener estimaciones de las elasticidades, con respecto al precio propio, a las relaciones de precios y a los ingresos, para los distintos productos y para los distintos grupos de ingresos. El desglose ha de distinguir entre los consumidores urbanos y rurales, ya que sus pautas de consumo son muy diversas. Se han identificado alimentos «inferiores». En este contexto, la palabra «inferior» es un término técnico que hace referencia a un producto cuyo consumo disminuye a medida que crecen los ingresos y que, por lo tanto, lo compran sobre todo los grupos de ingresos más bajos. La subvención de dicho producto provocaría un incremento de su consumo, y por ende la ingestión de calorías de los consumidores más pobres. Dado que la reducción del precio de un producto hace también que aumenten los ingresos de los consumidores, estos últimos estarían en condiciones de comprar cantidades mayores de otros alimentos preferidos.

En 1985, Waterfield<sup>11</sup> desglosó los parámetros del consumo de alimentos, como base para proyectar intervenciones nutricionales directas, y lla-

<sup>11</sup> *Op. cit.*, nota 8, pág. 63.

mó la atención sobre la necesidad de mejorar y uniformar las técnicas de encuesta, las metodologías y los modelos. El enfoque del desglose puede ofrecer una información útil a los responsables de las políticas, permitiéndoles proyectar programas de nutrición que sean más eficaces para dirigir a los pobres los limitados recursos del gobierno. Cabría esperar asimismo que dicha información permita identificar mejor quién es realmente pobre. Sin embargo, el método no llevaría necesariamente a la identificación de un producto que sea el candidato adecuado para una subvención autoselectiva. Es posible que no se encuentre ningún producto ideal. Por ejemplo, en el Brasil no se encontró ningún producto que coman los pobres y no los ricos. Aunque algunos productos, como el arroz de baja calidad, resultaban más apropiados que otros, la selectividad de los subsidios nutricionales en Brasil no es ni mucho menos la ideal<sup>14</sup>.

Si se identifica un producto, pero no es lo suficientemente «inferior», los costos de la subvención podrían resultar demasiado altos. Sin embargo, el hecho de subvencionarlo no resolverá, por sí solo, todos los problemas nutricionales del país. Por ello, un plan de autoselectividad basado en un único producto puede a lo sumo formar parte de una estrategia más amplia que podría incluir una gama completa de medidas adicionales, como programas de intervención especial, planes de existencias reguladoras y cupones para alimentos (u otras formas de transferencia de ingresos) a fin de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en los hogares.

En Zambia se intentó introducir a fines de 1986 una subvención autoselectiva del maíz, subvencionando únicamente la harina molida con rodillos, que es de calidad relativamente inferior. Al mismo tiempo, la harina de desayuno, que es la preferida, se vendía a un precio económico que implicaba un aumento del 120 por ciento. Este plan resultó equivocado, dando lugar a conflictos civiles y hubo que abandonarlo. Se ha aducido que los problemas no derivaban tanto del plan en sí como de la forma en que se introdujo.

Se instituyó sin prestar atención suficiente a los problemas del suministro y de las demandas relativas de las distintas calidades de harina de maíz, que se iban a plantear en el contexto de la nueva estructura de precios. La rápida desaparición de la harina molida con rodillos en los puntos de venta al por menor y la pronunciada subida de los precios de la harina de desayuno implicaron que la mayoría de los consumidores se enfrentaban con una eliminación repentina real de la subvención de la harina de maíz, sin tener la posibilidad de adaptar sus pautas de consumo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> R. Pearce. 1991. Urban food subsidies in the context of adjustment. *Food Policy*, diciembre de 1991, págs. 436-450.

Ante esta situación, se introdujo en Zambia, en primer lugar, un programa de racionamiento limitado a los consumidores urbanos y, más tarde, se facilitó cupones solamente a los hogares elegidos, determinándose la elección según los ingresos en los casos en que sus miembros tuvieran un empleo formal, mientras que, en los casos en que no lo tuvieran, se limitaba el número de familiares para los que podían solicitarse los cupones.

Se han expresado dudas sobre la medida en que cualquier país haya conseguido dirigir realmente el apoyo de forma selectiva. En 1988<sup>16</sup>, se analizaron 10 países con grandes programas de subvenciones de alimentos, que habían realizado una notable reforma de política. Se encontró que, en los ocho años siguientes a 1980, ninguno de tales países había podido conseguir que las subvenciones de los alimentos estuvieran dirigidas a los más pobres y, además, no había indicaciones de que hubiera mejorado siquiera la eficiencia de los programas. Después de siete años, es posible que un análisis completo de los resultados registrados en algunos de los países, donde se ha conseguido con mayor o menor éxito dirigir los planes de subvenciones al consumidor, proporcionen orientaciones útiles para diseñar sistemas que sean más eficientes en las condiciones en que se están ejecutando ahora las reformas de política.

### Conclusión

Las reformas de política afectan a los consumidores directamente porque surten efectos en los factores que influyen en la demanda de alimentos, los cuales, a plazo corto o medio, son sobre todo los precios absolutos y relativos de los distintos alimentos y los ingresos del hogar. Los grupos de ingresos más bajos son más sensibles a los cambios en estas variables, y los muy pobres son especialmente vulnerables a los cambios que, según se prevé, les beneficiarán a largo plazo. No obstante, las verdaderas respuestas de los grupos más vulnerables de consumidores a los cambios en los ingresos del hogar y en los precios de los alimentos distan mucho de ser evidentes. Mediante un análisis atento del comportamiento de los consumidores de hogares de ingresos más bajos, los gobiernos podrán diseñar intervenciones de política que permitan mejorar mucho la protección de los más afectados por las reformas de política generales. En qué deban consistir estas intervenciones de política dependerá de una amplia gama de factores, entre los que cabe incluir las posibilidades mismas de un determinado gobierno. Hasta ahora no se han alcanzado conclusiones definitivas que permitan indicar expresamente aquellos sectores en que las medidas de política no pondrán en peligro el objetivo último del programa de reforma. Si bien la protección de los grupos de

<sup>16</sup> P. Pinstrup-Andersen. 1988. Macroeconomic adjustment and human nutrition. *Food Policy*, febrero de 1988, págs. 37-46.

ingresos más bajos puede justificarse como de prioridad elevada en términos de política, los gobiernos deberán reconocer que los grupos vulnerables de consumidores no son solamente los hogares más pobres. Es preciso estudiar otros factores de la demanda del consumidor, tales como la distribución de los alimentos y el poder de decisión dentro del hogar, así como las diferencias entre los consumidores urbanos y rurales y las respuestas en términos de consumo de los hogares que son a la vez consumidores y productores de alimentos.

La malnutrición no es sólo un problema de los pobres, aunque indudablemente son éstos quienes se hallan en mayor peligro. Los cambios en los gustos y en las preferencias por los distintos alimentos que se compran normalmente suelen ser evolutivos y no revolucionarios. No obstante, es posible que reformas radicales de política cambien los precios relativos de los alimentos y reduzcan los ingresos de forma tan rápida que el trastorno consiguiente de las pautas de consumo tradicionales dé a los gobiernos suficiente causa de preocupación para justificar una intervención.

Sin embargo, la determinación de los problemas y el establecimiento de un marco conceptual son sólo la primera etapa. Los países que están realizando o proyectan realizar una importante reforma de política necesitan mejorar su conocimiento de los efectos de dicha reforma en los consumidores, especialmente en los grupos vulnerables, cuya identificación previa no debe darse por supuesta. «Se deberá tratar de obtener esta información de dos formas: *i*) mediante un análisis para mejorar la comprensión actual de la forma en que las políticas específicas que figuran frecuentemente en los programas de ajuste y combinaciones de dichas políticas influyen en los ingresos, el consumo de alimentos, el estado nutricional y la salud de grupos específicos de personas de bajos ingresos; y *ii*) mediante un seguimiento y vigilancia continuos de los cambios en el bienestar de los distintos grupos de personas de bajos ingresos, utilizando indicadores como el estado nutricional, la mortalidad, la suficiencia de alimentos en el hogar, los ingresos y los precios durante los períodos de ajuste<sup>17</sup>.» Organismos internacionales como la FAO y el UNICEF, en colaboración con institutos de investigación y universidades, pueden desempeñar una importante función ayudando a los gobiernos a obtener y analizar la información necesaria.

<sup>17</sup> Pinstrup-Andersen, *op. cit.*

**PARTE II**  
**ANÁLISIS POR REGIONES**



## ANÁLISIS POR REGIONES

### I. Regiones de países en desarrollo

#### AFRICA SUBSAHARIANA

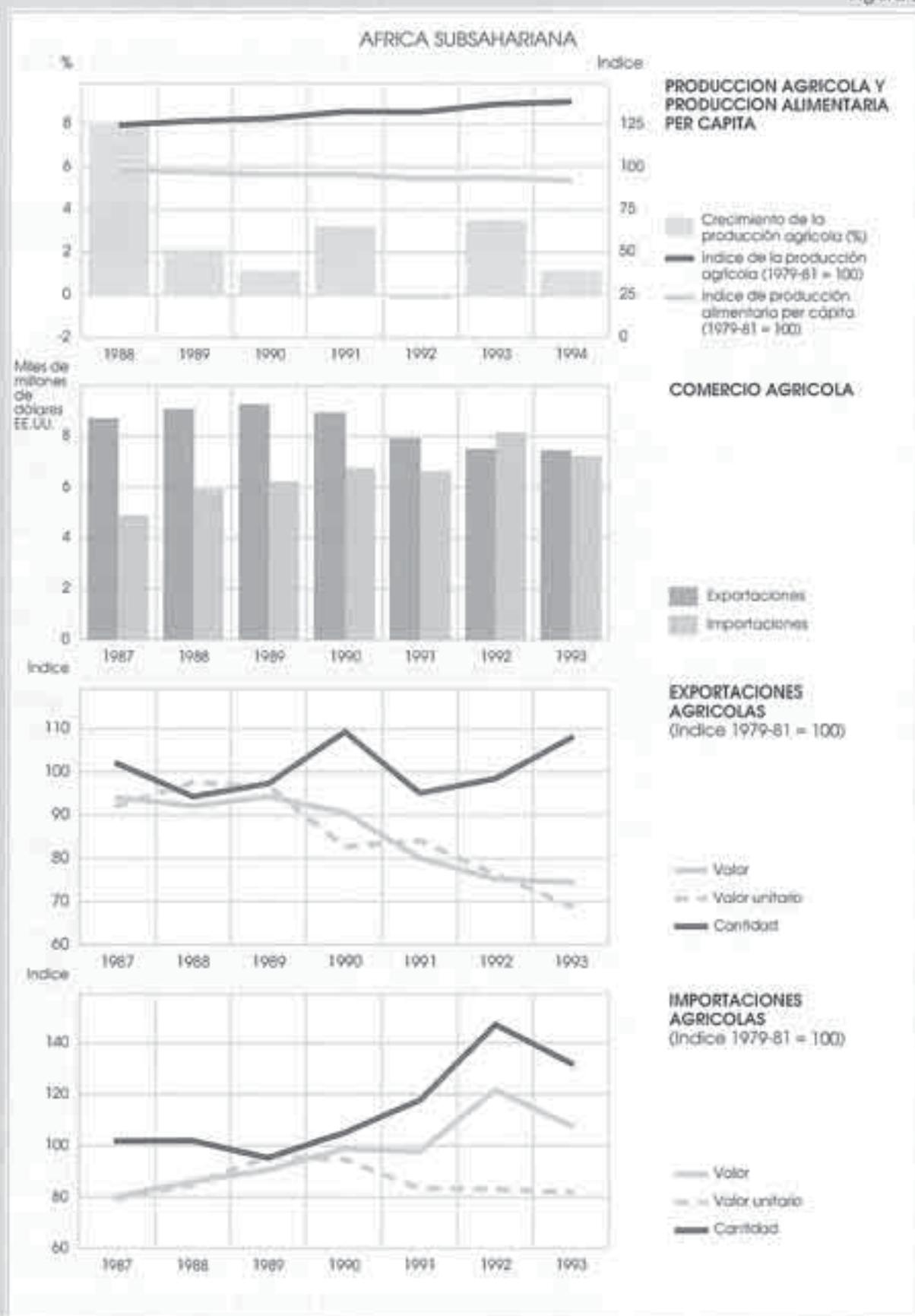


#### RESUMEN REGIONAL

##### Principales acontecimientos económicos

El crecimiento económico del África subsahariana ha registrado, según estimaciones del Banco Mundial, una aceleración pasando de sólo el 0,5 por ciento en 1993 a aproximadamente al 2 por ciento en 1994. No obstante, la expansión económica de 1994 se mantuvo todavía muy por debajo del crecimiento demográfico, lo que hizo que el descenso acumulado de los ingresos per cápita de la región en los 20 últimos años se situara en el 15 por ciento.

De todas formas, para muchos países de la región las perspectivas económicas a corto plazo son las más positivas desde hace mucho tiempo. Entre los factores favorables cabe señalar un mejor entorno exterior, el fortalecimiento de los precios de los productos agrícolas, la distensión en algunos enfrentamientos bélicos, sobre todo en el África austral, los efectos positivos de la devaluación del franco CFA, los progresos conseguidos en la estabilización y liberalización económica y la creciente integración de Sudáfrica en las economías regionales (véase la sección siguiente). Según previsiones del Banco Mundial, la producción aumentará un 3,8 por ciento anual en el período comprendido entre 1995 y el año 2000, aunque se reconoce que estas proyecciones pueden ser optimistas. La realización de estos pronósticos favorables dependerá en gran medida de tres factores relacionados con la gestión política y económica: en primer lugar, la capacidad de utilizar provechosamente los actuales beneficios asociados a la subida de los precios de los productos básicos, al mismo tiempo que se resisten las presiones para aumentar el consumo por encima de niveles sostenibles; en segundo lugar, la decisión política de continuar la reforma aprovechando la menor presión de los obstáculos internos y la resistencia interna de los grupos de interés; en tercer lugar, la capacidad de lograr una mayor estabilidad política y social. La región deberá tener muy en cuenta que la favorable situación de los precios de los productos básicos no puede durar mucho tiempo, y que la asistencia externa podría verse notablemente reducida en los próximos años.



## AFRICA SUBSAHARIANA



### Resultados del sector agrícola

En el sector agrícola, que representa normalmente un tercio del PIB y da empleo a más de dos terceras partes de la población económicamente activa, los 25 últimos años se han caracterizado por un descenso constante de la producción per cápita. Desde el máximo de 1975, la producción agrícola per cápita había descendido en 1993 un 20 por ciento, con una breve interrupción de la tendencia a la baja únicamente durante la segunda mitad de los años ochenta. En lo que respecta a la producción alimentaria la situación ha sido casi idéntica, con la diferencia de que el descenso de la producción per cápita durante ese mismo periodo alcanzó el 23 por ciento. Tras una modesta recuperación en 1993, en 1994 se reanudó la tendencia descendente del volumen de producción, ya que la producción agrícola creció sólo un 1,1 por ciento, lo que equivale a una caída del 2 por ciento de la producción per cápita.

Las perspectivas de 1995 presentan signos diversos en las diferentes subregiones. La situación actual del suministro alimentario parece ser por lo general satisfactoria en el África occidental y central, ya que las cosechas en la mayor parte de los países han sido entre superiores a lo normal y sin precedentes, aunque los disturbios civiles han dificultado la producción y la distribución en Liberia.

En cambio, en el África austral se prevé un masivo déficit de cereales en 1995/96 debido a la contracción de las cosechas como consecuencia de la sequía en muchos países, entre ellos Botswana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y algunas regiones de Swazilandia, Zimbabwe, Malawi, Mozambique y Zambia. Según las previsiones, las necesidades de importación de cereales en esta subregión aumentarán considerablemente y se requerirán intervenciones locales de urgencia para las víctimas de la sequía. En el África oriental se necesitará también ayuda de urgencia en gran escala a lo largo de todo el año 1995, a pesar de que en algunos casos las cosechas han sido abundantes. En Burundi y Rwanda la producción de alimentos no ha conseguido recuperarse plenamente de los efectos provocados por los disturbios civiles. Un número muy elevado de personas desplazadas en el interior de ambos países continúan necesitando ayuda alimentaria de urgencia. En Somalia la conclusión de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM) puede provocar la reaparición de las dificultades alimentarias, si se deterioran las condiciones de seguridad.

### Comercio agrícola

Las economías de muchos países de la región se han beneficiado significativamente de las nuevas oportunidades ofrecidas por la evolución reciente de los mercados de productos

## AFRICA SUBSAHARIANA



básicos. Los beneficios conseguidos gracias al mejoramiento de la relación de intercambio que siguió a la subida de los precios de los productos básicos distintos del petróleo en 1994-95 con respecto a 1993 han representado, por término medio, el 4 por ciento del PIB para los 20 principales beneficiarios; 13 de ellos serían países subsaharianos<sup>1</sup>. Los mayores progresos netos del comercio en porcentaje del PIB tuvieron lugar, según las estimaciones, en Côte d'Ivoire (12 por ciento), Uganda y Ghana (cerca del 7 por ciento) y Chad, Camerún y Zaire (entre el 4 y el 5 por ciento). Los productores y exportadores agrícolas, y el conjunto de la economía, podrían conseguir grandes beneficios con esta mejora de las relaciones de intercambio a corto plazo. No obstante, se prevé un descenso gradual de los precios de los principales productos agrícolas de exportación de África.

### Devaluación del franco CFA

El sector de la exportación y el conjunto de la economía de los 14 países miembros de la CFA obtuvieron también beneficios gracias a la devaluación del franco CFA a comienzos de 1994 y de la asistencia financiera internacional que acompañó a esta operación<sup>2</sup>. Un año y medio después, el pronóstico parece positivo, a pesar de los problemas de ordenación social y económica provocados por la conmoción inicial de los precios y las incertidumbres sobre el éxito de la operación a largo plazo. Inicialmente, la devaluación provocó aumentos fuertes y repentinos de los precios de los artículos importados, incluidos los alimentos básicos, lo que ocasionó una oleada de huelgas y manifestaciones en varios países. Las severas políticas fiscales y monetarias hicieron bajar la inflación durante los meses siguientes al 20-40 por ciento, nivel muy por debajo de las tasas de hiperinflación dominantes hasta entonces. No obstante, recientemente se han observado en algunos países signos de un nuevo aumento de la inflación y dificultades para mantener la disciplina presupuestaria. Además, continúan notándose los negativos efectos sociales de la devaluación. Según conclusiones de una reunión patrocinada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unesco en febrero de 1995, en los 14 países afectados los niveles de vida habían descendido en las zonas urbanas y se había producido un grave deterioro en el acceso a la atención de salud y a la enseñanza.

Por otro lado, la devaluación contribuyó a una fuerte expansión de los ingresos derivados de la exportación y a la reducción de los déficit externos. Ello representó un alivio para unas economías sometidas a fuerte presión, aunque se reconoce que es mucho lo que queda todavía por hacer para confirmar la competitividad y equilibrar las balanzas en cuenta corriente.

<sup>1</sup> Banco Mundial. 1995. *Las perspectivas económicas mundiales en los países en desarrollo*. Washington, D.C.

<sup>2</sup> En *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994* se presentó un examen preliminar de la devaluación del franco CFA.

AFRICA  
SUBSAHARIANA



Los exportadores agrícolas se beneficiaron significativamente de la devaluación, que coincidió con un período de notable subida de los precios mundiales de mercado de varios de sus principales productos de exportación. Por ejemplo, Côte d'Ivoire, que había sufrido una recesión económica desde mitad de los años ochenta, incrementó su actividad económica casi un 2 por ciento en 1994, y se supone que ésta volverá a aumentar otro 5 por ciento en 1995, debido en gran parte a la excelente evolución de las exportaciones. Las de cacao fueron las que más contribuyeron a esa mejora, pero hubo también otros productos que influyeron en ese progreso general. El crecimiento económico se acelerará también en el Senegal, pasando del 1,8 por ciento en 1994 al 3,5 por ciento en 1995; un factor importante al respecto son las exportaciones de maní, que se beneficiaron de la devaluación y de los precios de mercado más altos desde 1990. Las exportaciones de otros países registraron resultados de signo diverso. Tras un ascenso inicial, las ventas agrícolas de Burkina Faso, con excepción del algodón, perdieron dinamismo. En lo que respecta a las políticas adoptadas en respuesta a los efectos de la devaluación en el sector alimentario, se aprobaron diversas medidas de apoyo al consumidor en forma de controles de precios, reglamentos comerciales y sistemas de protección social.

**Controles de precios.** La primera respuesta de la mayor parte de los gobiernos después de la devaluación fue un mayor control o congelación de los precios. Ello ocasionó situaciones de escasez y trastornos, lo que hizo que los precios subieran o que al menos se autorizara su subida, aunque a veces no de forma continua. Camerún constituyó un ejemplo elocuente de las dificultades que entraña el ajuste del control de precios a una situación fluida. El 19 de enero el Gobierno elevó los precios del pan y de la harina de trigo un 85 por ciento; tres días más tarde anuló esa decisión y proclamó una congelación de precios durante seis meses; a finales de enero, cambió de opinión y elevó los precios del trigo y de la harina de trigo pero sólo entre un 30 y un 40 por ciento respecto al nivel anterior a la devaluación, es decir, mucho menos de lo dispuesto el 19 de enero. Los precios del pan se mantuvieron como antes de la devaluación, pero se permitió a los panaderos que redujeran el peso por unidad. En junio de 1994, el Gobierno renunció al control de precios de cinco artículos de primera necesidad, entre ellos el arroz y la harina.

En Malí los problemas fueron semejantes. Se congelaron inicialmente los precios de varios alimentos básicos, pero poco después se elevaron los de 34 productos esenciales, incluidos los cereales. Como continuaban las actividades de acaparamiento y las situaciones de escasez, se permitió a los comer-

## AFRICA SUBSAHARIANA



cientes que elevaran moderadamente los precios. En el Congo los problemas creados tras la devaluación por las fuertes subidas del precio de los alimentos se agravaron como consecuencia de los trastornos provocados en el transporte ferroviario por los disturbios civiles. Para mitigar la escasez resultante, se congelaron hasta comienzos de marzo los precios oficiales del pan y la harina. Se estableció además un precio máximo para la harina de trigo.

Los precios se congelaron también inicialmente en Níger y Togo, pero poco después se mitigaron los controles.

**Cambios en los reglamentos del comercio externo.** Varios gobiernos respondieron a la crisis inicial reduciendo los derechos de importación de los alimentos y otros artículos de primera necesidad. En el Camerún, los derechos de importación del trigo y del arroz se suspendieron desde el 17 de febrero hasta el 30 de junio y posteriormente se fijaron en un 5 por ciento. En el Congo, el Gobierno suprimió los gravámenes de los artículos básicos importados. Côte d'Ivoire había importado cantidades considerables de arroz y acumulado existencias antes de la devaluación, lo que le permitió contrarrestar los efectos negativos sobre los consumidores urbanos. Después de la devaluación, que duplicó los precios c.i.f. del arroz importado, se redujeron los aranceles aduaneros de la mayor parte de las bebidas y alimentos importados, incluidas dos clases de arroz de amplio consumo en las zonas urbanas. En el Senegal, los derechos de importación de todos los productos bajaron en febrero del 15 por ciento *ad valorem* al 10 por ciento, mientras que los del arroz y el trigo se eliminaron por completo. Además, quedaron eximidos de ciertos gravámenes el arroz y el trigo importados. Los derechos de importación se redujeron también considerablemente en el Níger y el Gabón.

**Programas de protección social.** La mayor parte de los gobiernos establecieron de una u otra forma programas de protección social en favor de los pobres, al menos con carácter transitorio. Estas iniciativas fueron respaldadas por la asistencia internacional, destinada directa o indirectamente a actividades de socorro social. En particular, el Gobierno de Francia asignó 300 millones de francos franceses (51 millones de dólares EE.UU.) para «fondos sociales» de países de la CFA.

Entre las medidas adoptadas por los países cabe citar la introducción en el Chad de proyectos de alimentación y nutrición y programas intensivos de obras públicas. En el Camerún se adoptó un programa especial para crear empleo mediante obras públicas y el mantenimiento de infraestructuras. En las Comoras, se incrementó el presupuesto para los sectores sociales y se estableció un fondo de apoyo al desarrollo comuni-

## AFRICA SUBSAHARIANA



tario. Los sueldos, salarios y pensiones aumentaron en varios países, en particular en Côte d'Ivoire, Malí y Níger. En el Gabón, el presupuesto de 1994 introdujo subvenciones temporales para artículos básicos de consumo, como el pan. En Côte d'Ivoire se adoptaron subvenciones al consumo, como medidas temporales para reducir los efectos de las subidas de precios inducidas por la devaluación, que deberían mantenerse en vigor al menos hasta octubre de 1995.

### Políticas agrícolas

Las políticas relativas a la agricultura siguen dominadas en el África subsahariana por los objetivos generales de la liberalización económica, las reformas orientadas al mercado y la desinversión. No obstante, las medidas adoptadas para liberalizar el sector han sido con frecuencia parciales, y se han alternado con nuevas o antiguas formas de intervención gubernamental en el mercado. Si bien en algunos casos esta discontinuidad ha sido consecuencia de los problemas sociales y de las circunstancias económicas y del mercado, en otros se ha debido fundamentalmente a las continuas crisis y dificultades políticas para mantener un marco coherente de reforma. La liberalización de lo que eran, y en algunos casos continúan siendo, mercados fuertemente regulados presenta dificultades especiales en esta región. Aunque los problemas sociales permiten sólo un estrecho margen de maniobra, la eficiencia de las operaciones se ve dificultada por limitaciones financieras, administrativas e infraestructurales. Los siguientes ejemplos, referidos a distintos países, ilustran los recientes intentos de superar esas trabas.

En lo que respecta a la intervención en el mercado, un acuerdo alcanzado entre Côte d'Ivoire y el Banco Mundial permitió revisar las funciones de la Junta estatal encargada de la comercialización de los productos agrícolas. En virtud de ese acuerdo, el Gobierno reducirá la participación del Estado en la comercialización de dichos productos y permitirá que los exportadores y productores privados desempeñen un papel más importante.

En Kenia la Junta nacional de cereales y producción no pudo pagar las entregas de trigo y maíz y alentó a los agricultores a que buscaran mercados alternativos. En vez del apoyo directo a los precios de producción, el Gobierno se propone apoyar a la comunidad rural mejorando los caminos y ofreciendo servicios de extensión, investigación e información sobre la comercialización, estrategia ampliamente adoptada ahora en la región. La privatización del sector del café deberá ser gradual, a fin de que se pueda garantizar en los mercados internos el mantenimiento de la calidad del producto. Entre las reformas ya introducidas cabría citar la concesión de licencias de

## AFRICA SUBSAHARIANA



molturación de café a privados y la convocatoria de licitaciones en dólares EE.UU.

En el Senegal el Gobierno prácticamente dejó de suministrar fertilizantes subvencionados y limitó los créditos a los agricultores. Si bien se eliminaron los controles de precios del arroz de alta calidad, el Gobierno siguió participando activamente en la producción y comercialización del algodón, arroz y maní. En abril de 1994 se proclamó una política de desarrollo agrícola en la que se formulaban planes de liberalización de los precios y de privatización. El programa deberá ponerse en práctica al amparo de un préstamo para ajuste otorgado por Alemania, los Estados Unidos, el Fondo Europeo de Desarrollo y Francia. Se prevé una ulterior liberalización de los mercados del arroz y el fomento de la privatización. En particular, se llegó a un acuerdo de privatizar el organismo nacional de elaboración del maní, pero todavía se están examinando las modalidades de aplicación.

En Etiopía se promulgó una ley para mejorar la gestión de las empresas públicas y eliminar el monopolio e influencia de algunas corporaciones oficiales de comercialización y comercio. Desde abril de 1992, el Gobierno ha autorizado a las empresas privadas a comercializar y distribuir semillas y fertilizantes.

En lo que respecta al comercio internacional, la apertura al exterior ha continuado siendo uno de los objetivos generales de las políticas. No obstante, muchos países han encontrado dificultades para promover la liberalización del comercio, y ha habido numerosos casos de interrupción, inversión o atenuación de esas políticas. En Kenya, a mediados de 1994 se suspendieron durante seis meses todas las importaciones de maíz y de trigo, exceptuadas las destinadas a objetivos humanitarios. La prohibición de importar maíz se levantó a final de 1994, fecha en que se impusieron derechos variables. Estas medidas tenían como objetivo reducir las importaciones de maíz, que habían alcanzado grandes proporciones tras una grave y prolongada sequía, y proteger a los agricultores locales de una posible crisis provocada por la liberalización de la comercialización del maíz. Los problemas financieros y de mercado vinculados a la excesiva dependencia de las importaciones llevaron al Gobierno a adoptar oficialmente una estrategia alimentaria encaminada a elevar la autosuficiencia en ese sector. Con este fin se adoptaron varias políticas, entre ellas medidas comerciales. Como ejemplo cabría citar las siguientes: eliminación del impuesto sobre la renta de los productores de maíz; apoyo a las importaciones de fertilizantes mediante asignaciones prioritarias de divisas y subvenciones, con el fin de invertir la tendencia descendente del consumo de fertilizantes; planes de crédito subvencionados para los pequeños agri-

## AFRICA SUBSAHARIANA



cultores; aumento del crédito agrícola y, finalmente, mayor protección a los precios de los cereales básicos de producción nacional con diversos procedimientos, entre otros, los derechos de importación.

A comienzos de 1994, el Gobierno de Nigeria decidió prohibir las importaciones de maíz, cebada y arroz. Se dio marcha atrás a comienzos de 1995 en relación con el arroz, pero las importaciones de este producto quedaron sometidas a un derecho aduanero del 100 por ciento.

Al final de 1994 las autoridades de la zona productora de cobre de Zambia prohibieron la exportación de maíz de la zona, debido a la irregularidad de los suministros. En 1995 se previó un déficit del 270 000 toneladas de maíz, siendo el consumo nacional de 212 000 toneladas al mes.

La grave escasez de alimentos provocada por la sequía impulsó al Gobierno de Tanzania a alentar a la comunidad de empresarios locales a importar alimentos para evitar el hambre. El Gobierno prohibió también las exportaciones de alimentos a finales de 1994, ya que el país estaba sufriendo una sangría de cereales, estimada en 95 000 toneladas al año, provocada por el contrabando a países vecinos.

Sierra Leona, anteriormente exportadora neta de arroz, tuvo problemas de suministros debidos en gran parte a los disturbios civiles y actividades de grupos rebeldes, convirtiéndose progresivamente en importadora neta de dicho producto. Para alentar la producción nacional, el Gobierno introdujo recientemente un derecho del 15 por ciento sobre el arroz importado, y suprimió un impuesto del 10 por ciento sobre el volumen de negocios hasta entonces aplicado al arroz de producción nacional.

## AFRICA SUBSAHARIANA



<sup>3</sup> En un informe preparado por el Gobierno sudafricano para el GATT se afirma lo siguiente: «...Sudáfrica, a pesar de su sector moderno, es en gran parte un país del tercer mundo. Tiene que hacer frente a [...] la elevada tasa de crecimiento demográfico, un desempleo en aumento, el descenso de los niveles de vida, las bajas tasas de alfabetización, un proceso de rápida urbanización y una exigencia creciente de programas socioeconómicos». GATT, 1993. *South Africa: trade policy review*, Vol. II. Ginebra.

<sup>4</sup> Datos de AGROSTAT, que no incluyen los de las zonas TBVC. Faltan datos sobre la población económicamente activa de los *homelands*, y los datos de diferentes fuentes suelen diferir, muchas veces de forma sustancial, pero se puede suponer que ha habido una tendencia descendente en el número de personas empleadas en la agricultura, aunque es posible que en algunas zonas haya aumentado el empleo en ese sector. Véase, por ejemplo, C.J. van Rooyen, J.F. Kristen, J. van Zyl y N. Vink, 1995. *Structural adjustment, policy reform and agricultural performance in South Africa*. University of Pretoria (documento de trabajo inédito).

## LA REPUBLICA DE SUDAFRICA

Las elecciones generales de 1994, con sufragio universal, constituyeron en Sudáfrica la culminación del proceso de democratización de la vida política y de otras instituciones, dominadas hasta entonces por el antiguo sistema del *apartheid*. El regreso de Sudáfrica a la comunidad de naciones es un acontecimiento importante no sólo para el país mismo sino para toda la subregión del África austral. Representará la transición de un clima de conflicto, enemistad y sospecha mutua a unas relaciones basadas en la paz, estabilidad política y cooperación económica, cuyos beneficiarios serán todos los países de la región.

Los ingresos anuales per cápita de Sudáfrica son de 2 800 dólares EE.UU., lo que sitúa al país en el grupo de naciones de ingresos medianos altos. Además, cuenta con una serie de características propias de los países desarrollados, como una buena infraestructura, una industria tecnológicamente avanzada y un sistema financiero bien arraigado. No obstante, los ingresos medios relativamente elevados y otras características pueden resultar engañosas, ya que encubren grandes divergencias en la distribución de los ingresos y en el acceso a la infraestructura y a otras ventajas entre la minoría blanca y la población negra empobrecida, cuyo nivel de vida se parece mucho más al de los países pobres en desarrollo<sup>3</sup>. En este informe se analizan los problemas del desarrollo agrícola y rural a que deben hacer frente actualmente las autoridades del nuevo Sudáfrica, al tiempo que el país se va convirtiendo en miembro de pleno derecho de la comunidad mundial.

### Topología, población y clima

La República de Sudáfrica se extiende a lo largo de 3 000 km desde el Atlántico sur hasta el Océano Índico, y tiene una superficie de 1,221 millones de km<sup>2</sup>. La mayor parte del país tiene una elevación de entre 1 200 y 1 800 m. Sudáfrica se encuentra situada dentro de la zona templada. Tiene precipitaciones medias de 511 mm por año, pero con notables diferencias interanuales e interregionales, siendo menos abundantes en el oeste. Esta diversidad de climas locales limita los efectos negativos de las graves sequías y ofrece cierta protección frente a las pérdidas generales de cosechas.

En 1993 la población se estimaba en 39,8 millones de habitantes, de los cuales el 50 por ciento estaría ubicado en zonas rurales. Aproximadamente el 12,8 por ciento de la población económicamente activa estaba empleado en la agricultura<sup>4</sup>. Este porcentaje ha disminuido de forma constante desde un máximo del 33,3 por ciento en 1969. Antes de la abolición del *apartheid* aproximadamente 8 millones de personas residían en uno de los cuatro *homelands* «independientes» de Transkei,

AFRICA  
SUBSAHARIANA



Bophuthatswana, Venda y Ciskei (conocidos también como estados TBVC).

### Características generales del sector agrícola

La agricultura sudafricana se caracteriza por su pronunciado dualismo. El sector comercial, dominado por la población blanca, está integrado por grandes explotaciones con gran utilización de capital, que coexiste con un sector de pequeños propietarios empobrecidos, con predominio de la población negra, que producen principalmente para su subsistencia.

La proporción de la agricultura en el PIB era de aproximadamente el 5 por ciento en los primeros años noventa, habiendo seguido una tendencia descendente (aunque con ciertas variaciones) desde el 12,4 por ciento en 1960 al 7 por ciento en 1980. El crecimiento agrícola ha sido variable; fue lento en los años sesenta y ochenta (1,6 y 1,4 por ciento de crecimiento anual medio, respectivamente) y rápido en los setenta (5,8 por ciento). Con un crecimiento demográfico del 2,6 por ciento, el PIB agrícola per cápita fue negativo durante los años sesenta y ochenta. La agricultura es muy importante como fuente de empleo y subsistencia y para el abastecimiento de un dinámico sector de la elaboración.

Sudáfrica es autosuficiente, o casi, en relación con todas las grandes categorías de productos agrícolas, con excepción de la carne y las semillas oleaginosas. El índice de autosuficiencia es de 134 en los cultivos extensivos, 152 en los cultivos hortofrutícolas y 97 en los productos pecuarios<sup>5</sup>.

Aproximadamente el 95 por ciento del valor bruto total de la producción agrícola es generado por el sector comercial controlado por los blancos. Los cultivos extensivos dominan el valor total de la producción agrícola, aunque su parte ha disminuido desde el 47 por ciento en 1970 y 1980 a menos del 35 por ciento en 1990. Los cultivos hortofrutícolas han crecido un 2,8 por ciento anual, en valor, entre 1960 y 1990, habiendo alcanzado el 21 por ciento del total en los primeros años noventa. La parte de los productos animales en el valor bruto total ha aumentado también, pasando del 36 y 37 por ciento en 1970 y 1980, respectivamente, al 45 por ciento en 1990. El maíz es el principal cultivo extensivo (64 por ciento del valor total de dichos cultivos); ocupa más tierra que ningún otro cultivo de Sudáfrica (44 por ciento del total de tierra destinada a cultivos extensivos) y constituye el 75 por ciento de la producción total de cereales. El trigo (22 por ciento de la superficie total de dichos cultivos), la avena (10 por ciento), el sorgo y la cebada son los otros grandes cultivos extensivos<sup>6</sup>. El crecimiento del volumen de los productos hortofrutícolas durante los dos últimos decenios se debe en parte al aumento de las exportaciones que siguió al levantamiento de

<sup>5</sup> Datos correspondientes a 1989/90. Índices calculados por N.T. Christodoulou y N. Vink. 1990. *The potential for black smallholder farmers' participation in the South African agricultural economy*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre reforma agraria y desarrollo agrícola, Norwich Park Initiative, Reino Unido.

<sup>6</sup> Aunque en lo que respecta a la superficie, la avena es un cultivo importante, sólo se cosecha parte de esa superficie. Si se tiene en cuenta el valor, son más importantes la cebada y el sorgo.

## AFRICA SUBSAHARIANA



las sanciones internacionales en 1989 y a la devaluación del rand. El gran aumento del volumen de los productos pecuarios (50 por ciento entre los años setenta y los noventa) se debe sobre todo al fuerte crecimiento del sector de las aves de corral<sup>7</sup>.

Se estima que en 1990 logró comercializarse el 28,9 por ciento del valor bruto total de la producción agrícola de los *homelands* (es decir, el 3,1 por ciento del PIB total de los mismos). El resto se destinó a actividades de subsistencia<sup>8</sup>. Los cultivos extensivos y la ganadería dominan el valor de la producción en partes aproximadamente iguales. La remesas de emigrantes y las pensiones constituyen una parte más considerable de los ingresos totales de los *homelands* que los ingresos derivados de la agricultura.

### La agricultura en la estrategia de desarrollo de Sudáfrica

La dualidad existente en la agricultura de Sudáfrica refleja el contraste de las condiciones socioeconómicas del país y es consecuencia de las anteriores medidas políticas, económicas y sociales adoptadas dentro de la estrategia general de desarrollo.

Las políticas orientadas al sector agrícola deben interpretarse teniendo en cuenta los objetivos estratégicos del Estado en determinados períodos. Antes de la segunda guerra mundial, el objetivo principal de la asistencia agrícola era equiparar los ingresos de los agricultores blancos a los de los demás sectores de la economía. En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, la política agrícola formaba parte de la estrategia global de autosuficiencia, y se intensificó la ayuda al sector agrario. El objetivo de la autosuficiencia alcanzó todavía mayor realce durante los años setenta y ochenta como consecuencia de las sanciones y boicoteos (o amenazas) impuestos al país por la comunidad internacional.

La dualidad del desarrollo sudafricano se hizo también patente en sus políticas centradas en el sector agrícola y en el tratamiento de éste. Mientras que muchos países desarrollados subvencionan la agricultura, la mayor parte de los países en desarrollo la han gravado de forma directa o indirecta mediante políticas sectoriales y macroeconómicas (fiscales, monetarias, cambiarias). La agricultura se consideraba como una fuente de recursos: en los países en desarrollo su cometido era suministrar excedentes de alimentos, ahorro y divisas en apoyo de las estrategias de industrialización. En Sudáfrica han coexistido ambos elementos (penalización y subvenciones).

Se ha practicado una política consistente en explotar (en lo que se refiere a oportunidades de crecimiento) al sector de los pequeños terratenientes africanos con el fin de desviar la mano de obra de la agricultura a las minas, fábricas y explotaciones

<sup>7</sup> Para más detalles sobre los diversos cultivos, véase Banco Mundial. 1994. *South African agriculture: structure, performance and options for the future*. Informal Discussion Paper No. 6. Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de África Meridional.

<sup>8</sup> Cifras calculadas a partir de datos del Banco Mundial, *ibid.* Véase también C.J. van Rooyen, J. van Zyl y T.I. Fényes. 1987. A comparison of the contribution and relative performance of agriculture in southern Africa. *Development South Africa*, 4(2). No hay datos fiables sobre los *homelands* ya que se trata de una producción de subsistencia, no destinada al mercado.

AFRICA  
SUBSAHARIANA



agrícolas de los colonos blancos. Al mismo tiempo, las políticas ofrecían fuertes subvenciones al sector agrícola en gran escala, predominantemente blanco, con el doble objetivo de alcanzar la autosuficiencia en relación con los grandes grupos de productos básicos y de elevar los ingresos de los agricultores blancos. Para comprender mejor la situación y problemas actuales relativos a la adopción de políticas conviene recordar el papel de la agricultura en el proceso de desarrollo<sup>9</sup>.

Los datos históricos relativos al final del siglo XIX revelan la existencia de un sector agrícola africano dinámico y sostenible, dominado por pequeñas explotaciones familiares, abierto a la adopción de nuevas tecnologías y capaz de atender la demanda creciente de artículos agrícolas procedente de los centros mineros, industriales y urbanos. La agricultura familiar contaba con el apoyo de compañías inmobiliarias y grandes terratenientes, que obtenían rentas de sus aparceros. Estas explotaciones familiares competían eficazmente con los colonos tanto en el mercado interno como en el exterior. La evolución durante el siglo XX de la conformación actual del sector agrícola sudafricano puede dividirse en tres grandes períodos: el comprendido entre 1913 y 1948, cuando se establecieron los elementos básicos de la actual estructura dualista; el que va de 1948 a la mitad de los años ochenta, durante el cual, como consecuencia de las políticas adoptadas y los incentivos ofrecidos, el sector de las grandes explotaciones comerciales recurrió a un uso cada vez más intensivo de capital; y el período actual, a partir de 1985, en que se iniciaron diversas reformas en el sector.

<sup>9</sup> Sobre la evolución de la estructura agraria en Sudáfrica, véase Banco Mundial, *op. cit.*, nota 7. En lo que respecta al problema de la tierra, véase H.P. Binswanger y K. Deininger, 1993. South African land policy: the legacy of history and current options. *World Development*, 21(9); y van Rooyen, van Zyl y Fényes, *op. cit.*, nota 8.

<sup>10</sup> Las prácticas discriminatorias habían comenzado antes de 1910, mediante una serie de gravámenes y tarifas impuestos a los agricultores africanos; por ejemplo, éstos tenían que pagar impuestos más altos que los agricultores blancos, y los impuestos de los aparceros y ocupantes ilegales que pagaban alquileres eran el doble que los de los arrendatarios-jornaleros.

**Período 1913-1948.** Con el establecimiento de la Unión de Sudáfrica en 1910, se pusieron en marcha una serie de políticas orientadas a favorecer a los blancos y a perjudicar a los negros en el sector de la agricultura. Varias leyes de asignación de tierras crearon una segregación entre agricultores blancos y negros. La *Natives' Land Act* de 1913 (vigente desde 1916) segregaba a los africanos y europeos en términos territoriales, confinando a los africanos a las reservas indígenas. A estas reservas se asignó aproximadamente el 7,8 por ciento de la superficie total, que pasó a ser del 13,7 por ciento en virtud de la *Native Trust and Land Act* de 1936<sup>10</sup>. Los africanos no podían adquirir ni efectuar ningún tipo de transacción relacionada con la tierra fuera de las reservas. Otras leyes adoptadas por el Gobierno limitaban la capacidad de los trabajadores agrícolas de cambiar de empleo e impedían a los agricultores africanos inscribirse en cooperativas de comercialización o afiliarse a sindicatos. Estas medidas dificultaban gravemente el acceso de los agricultores africanos a los mercados, el crédito y los servicios agrícolas.

## AFRICA SUBSAHARIANA



Como consecuencia de todo ello, los africanos podían practicar la agricultura de subsistencia en los *homelands* únicamente, y con el tiempo disminuyeron radicalmente algunas formas preexistentes de arrendamiento (por ejemplo, la *aparcería*). Para los agricultores africanos, la participación en los mercados de trabajo se convirtió cada vez más en la única manera de obtener ingresos. Al mismo tiempo, algunas políticas y disposiciones favorecieron el establecimiento de explotaciones pertenecientes a agricultores blancos y asignaron tierras para ellos. Se aprobaron trámites favorables para el arrendamiento y compra de tierra; se crearon instituciones (un banco de crédito hipotecario agrícola y cooperativas agrícolas) para facilitar el acceso al crédito y otros servicios a los agricultores comerciales blancos, y con la *Agricultural Marketing Act* de 1947 se aprobaron planes de comercialización y se crearon las juntas necesarias para controlarlos<sup>11</sup>.

**Período 1948-85.** La política de segregación racial geográfica se intensificó después de 1948. En 1951 y 1959 varias medidas legislativas establecieron ocho unidades nacionales (territorios autóctonos o *bantustans*). Sus límites coincidían con los de las reservas creadas por la legislación anterior. En 1954, la superficie de esos territorios se fijó en 17 millones de hectáreas. Se introdujeron controles a la migración de africanos en las zonas controladas por los blancos. Entre 1960 y primeros años ochenta, unos 3,5 millones de personas (en su mayoría africanas) tuvieron que reasentarse en nuevas tierras (como consecuencia de medidas como la expulsión de los arrendatarios negros y los trabajadores superfluos de las explotaciones de agricultores blancos, los desplazamientos dentro de las ciudades, la consolidación de los *homelands* y el desplazamiento desde las zonas controladas por blancos a los *homelands*). La preocupación sobre la creciente pobreza y degradación de la tierra en los *homelands* dio lugar al establecimiento de planes encaminados a mejorar las condiciones existentes. En los años setenta y primeros ochenta, estos planes se complementaron con grandes proyectos de desarrollo agrícola administrados por el Gobierno central. Estos últimos sufrieron con frecuencia pérdidas financieras y no consiguieron promover una agricultura viable protagonizada por pequeños terratenientes. Los proyectos sólo han contribuido parcialmente a promover un desarrollo rural de amplia base en los *homelands*, mientras que sus objetivos relacionados con el bienestar social se han limitado a la generación de empleo en las zonas rurales.

Al mismo tiempo que se ponían obstáculos al desarrollo de la agricultura negra en los *homelands*, se promovía la agricultura blanca. Hasta los años sesenta, los incentivos ofrecidos a los agricultores blancos (especialmente en forma de asistencia

<sup>11</sup> Más adelante, puede verse un análisis sobre el papel de las juntas de comercialización.

AFRICA  
SUBSAHARIANA



para adquirir y ampliar sus explotaciones) favorecieron una orientación expansiva de la producción agrícola en la que la tierra, la maquinaria y el trabajo resultaban en gran parte complementarios. Durante el período aquí considerado, los agricultores respondieron al bajo costo de la tierra y el trabajo adquiriendo más tierra y contratando más mano de obra.

La tendencia a la mecanización, especialmente la recolección mecánica de los cultivos extensivos, se inició en los años sesenta y se intensificó en los setenta, como consecuencia de incentivos basados en las políticas (sobre todo, tasas de interés subvencionadas), que hacían más rentable una forma de producción basada en la utilización abundante de capital. Durante ese período, la mecanización no era complementaria de la mano de obra sino un medio de sustitución de la misma. Fue entonces cuando se estableció el modelo agrícola clásico de Sudáfrica: grandes explotaciones basadas en técnicas que requerían concentración de capital y gran volumen de insumos intermedios.

La sustitución de la mano de obra por capital parece paradójica si se tiene en cuenta la fuerte segmentación del mercado laboral que hizo posible que los salarios fueran en la agricultura nada más que el 30 por ciento de los vigentes en el sector manufacturero y en la minería. La segmentación de los mercados laborales fue consecuencia de varias medidas legislativas que hicieron imposible o sumamente costoso el desplazamiento de trabajadores negros de una explotación a otra o de la agricultura a otros sectores. Esta aparente paradoja se explica cuando se tienen en cuenta los incentivos ofrecidos por las políticas a la agricultura basada en el uso intensivo de capital. Las tasas de interés real (*ex post*) de los préstamos concedidos a los agricultores por los bancos de crédito hipotecario agrícola y cooperativas agrícolas continuaron siendo en gran parte negativos durante la mayor parte del decenio de los setenta. Por otra parte, dentro de las medidas de tratamiento fiscal preferencial, en 1970 se introdujo una amortización del 100 por ciento del capital en el año de la adquisición. La agricultura recibió también ayudas en forma de subvenciones para adquisición de insumos, en particular fertilizantes y productos químicos, subvenciones para la inversión en riego y suministro subvencionado de agua para este fin.

#### El sistema de comercialización y su contribución a modelar la estructura agraria: período anterior a la reforma

El sistema de comercialización de Sudáfrica es resultado de las leyes promulgadas en 1937 y 1968, en las que se establecían planes y juntas de comercialización<sup>12</sup>. Los planes de comercialización se clasifican, atendiendo al tipo de control de mercado que pueden ejercer, en cuatro categorías principales:

<sup>12</sup> Puede verse una exposición más detallada sobre la historia y funcionamiento de las juntas y del sistema de comercialización en general en Land and Agricultural Policy Centre (LAPC). 1993. *Agricultural marketing and pricing in a democratic South Africa*. Land and Agricultural Policy Centre Policy Paper No. 2. Johannesburgo, septiembre de 1993; Food Studies Group. *Agricultural marketing and pricing in South Africa*. Borrador preparado para el Banco Mundial; véase también Banco Mundial, *op. cit.*, nota 7, pág. 86.

AFRICA  
SUBSAHARIANA



- *Planes de precio fijo de un solo cauce* (maíz y cereales de invierno) en que la junta dispone de poderes legales monopolísticos y fija los precios de antemano.
- *Planes de explotación mancomunada de cauce único* (frutas perecederas), en que la junta tiene poderes legales monopolísticos; los productores comercializan sus productos a través de un fondo común gestionado por las juntas y reciben precios comunes según los resultados del mercado.
- *Planes de eliminación de excedentes o sustentación de los precios* (carne, sorgo para grano), en que la junta interviene para mantener precios mínimos.
- *Planes de supervisión* (fruta en conserva, algodón), en que la junta dispone de facultades de supervisión y actúa como mediadora entre productores y consumidores.

Si bien las juntas disponían de numerosas competencias, solamente utilizaban algunas de ellas: imposición de gravámenes especiales para financiar las operaciones y los costos administrativos; capacidad de comprar un producto al precio aprobado; imposición de un canal único de comercialización (es decir, a través de la junta y sus agentes); capacidad de fijar el precio de la producción, y control de las importaciones y exportaciones<sup>13</sup>.

Antes de las últimas reformas (véase la sección sobre Problemas actuales y perspectivas futuras de la agricultura sudafricana, pág. 97), casi dos tercios del valor bruto de la producción agrícola estaba sometido a planes de comercialización, con diversos niveles de intervención, mientras que otro 10 por ciento adicional se comercializaba en virtud de una «legislación especial», en la que se establecían condiciones semejantes a las de las juntas de comercialización. Se impusieron controles cuantitativos a la mayor parte de las importaciones agrícolas, mientras que el sector de la carne de vacuno y el vino quedaron sometidos a contingentes de producción con el fin de controlar los suministros<sup>14</sup>.

Los *bantustans* semiindependientes adoptaron sistemas de comercialización semejantes (es decir, juntas de comercialización con poderes legales, aunque la falta de información impide evaluar la eficacia de estos mecanismos como medio de controlar el comercio y ofrecer servicios adecuados. Una diferencia importante entre los sistemas adoptados en la República de Sudáfrica y en los *bantustans* era que, mientras que en la primera los productores desempeñaban un papel importante en las instituciones que controlaban y aplicaban los diversos esquemas, en los segundos los pequeños productores tenían muy pocas facultades para intervenir en la gestión de las instituciones de control<sup>15</sup>.

En lo que respecta a los principales cultivos, como el maíz,

<sup>13</sup> Para más detalles, véase *Report of the Committee of Inquiry into the Marketing Act*, preparado por el Kassier Committee of Inquiry into the Marketing Act, diciembre de 1992. Este Comité se estableció en 1992 con la finalidad de examinar la comercialización de los productos agrícolas. Véase también Banco Mundial, *op. cit.*, nota 7, pág. 86.

<sup>14</sup> LAPC, *op. cit.*, nota 12.

<sup>15</sup> LAPC, *op. cit.*, nota 12.

## AFRICA SUBSAHARIANA



trigo y cereales de invierno, la estructura de comercialización tenía considerables repercusiones en los precios. Los precios de producción y consumo fijados por la junta eran normalmente superiores a los precios mundiales, lo que representaba una transferencia de bienestar de los consumidores y/o contribuyentes a los productores. Un plan de precios válido para los productores de todo el territorio nacional agravaba los efectos negativos en la eficiencia de los precios. Los ocasionales excedentes de maíz se exportaban con pérdidas, pero éstas se cubrían mediante gravámenes de estabilización. En el caso del trigo, los precios internos se fijaban por encima del nivel mundial (entre un 11 y un 46 por ciento más en el período 1980-87), y las importaciones estaban sometidas a fuertes controles cuantitativos para proteger los precios internos.

Los complicados controles y reglamentos de comercialización y la abundante imposición de aranceles y restricciones cuantitativas tuvieron como resultado un sector agrícola orientado predominantemente hacia el interior, aislado en gran parte de la competencia del mercado exterior. La intervención de un sistema de comercialización de cauce único desalentó la entrada de nuevos competidores en el sector, mientras que el sistema de licencias (como el plan de control de contingentes de la carne) promovía una atención especial a los sistemas de elaboración y distribución.

### **Las políticas anteriores a la reforma y sus efectos económicos y sociales**

Del examen de la evolución del sector agrícola en Sudáfrica hasta mitad de los años ochenta se desprende que, a pesar de la limitada base de recursos agrícolas del país, la agricultura había conseguido unos niveles muy altos de producción de casi todos los grandes artículos y en algunos de ellos había llegado a disponer de excedentes. Así pues, se consiguió en gran parte el objetivo de la autosuficiencia, por tanto tiempo perseguido. La variedad de los recursos del país, que permite una producción muy diversificada, contribuyó a este logro, lo mismo que el alto nivel de desarrollo tecnológico y capacidad de gestión de los agricultores sudafricanos.

A pesar de estos progresos en lo relativo a la producción agrícola y a la autosuficiencia, la estructura y modalidades de crecimiento del sector, condicionado en gran parte por las intervenciones gubernamentales, resultaron insostenibles tanto desde un punto de vista estrictamente económico como del social.

Un problema fundamental ha sido la desigualdad de acceso a los recursos y los servicios de apoyo proporcionados a los grandes agricultores comerciales y los de los *homelands*. El 86 por ciento de la tierra agrícola está en poder de 55 000 gran-

## AFRICA SUBSAHARIANA



<sup>16</sup> Lo que no es lo mismo que decir que 13,1 millones de personas viven del 14 por ciento de la tierra. La agricultura de los *homelands* es la fuente de aproximadamente el 20 por ciento del total de los ingresos, mientras que la mayor parte de éstos proceden de las remesas de los miembros de la familia que trabajan en el sector agrícola, fábricas y minas situadas fuera de los *homelands*, o de las pensiones. Parte de la desigualdad en la distribución de la tierra se puede atribuir al fuerte crecimiento demográfico en los *homelands*. También influye la calidad de la tierra. Por ejemplo, la tierra agrícola del sector blanco de Karoo y Kalahari tiene muy poca capacidad de sustentación demográfica. Por otro lado, parte de las tierras agrícolas de las zonas lluviosas de los *homelands* se encuentran en las laderas de las montañas y son muy degradables. No obstante, a pesar de estas matizaciones, la desigualdad en la distribución de la tierra sigue siendo extrema.

<sup>17</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, nota 7, pág. 86.

des agricultores comerciales, predominantemente blancos, y sustenta a una población rural de 5,3 millones de personas. Por el contrario, los 13,1 millones de residentes negros de los *homelands* viven en el 14 por ciento restante de la tierra agrícola<sup>16</sup>. Igualmente, la proporción entre el gasto público en el sector moderno y en el de los *homelands* era 4:1 en los años ochenta, frente al 14:1 de los años cincuenta y el 179:1 antes de la segunda guerra mundial. Los grandes agricultores comerciales obtenían el 96,7 por ciento de los pagos de transferencia del presupuesto<sup>17</sup>.

Las desigualdades en la distribución de los recursos han sido consecuencia de las políticas, reglamentos y restricciones, más que el resultado natural de un proceso basado en el mercado en que la concentración de la tierra disminuía de las economías de escala en la producción. Ciertamente, en algunas de las actividades agrícolas sudafricanas las operaciones extensivas resultan eficientes (por ejemplo, en la práctica de la ganadería en zonas secas) incluso en ausencia de intervenciones gubernamentales, pero en otros casos no ocurre así.

Además de las graves repercusiones sociales de las políticas adoptadas en el pasado, su costo en términos de eficiencia económica, aunque difícil de calcular con precisión, ha sido probablemente considerable. Estas políticas redujeron el dinamismo de la agricultura africana al comienzo del siglo. Las restricciones al libre cambio en los mercados de tierra y de trabajo eliminaron la posibilidad de acuerdos mutuamente beneficiosos y rentables entre terratenientes y posibles arrendatarios o jornaleros. Las restricciones de la actividad de mercado, unidas a las políticas relativas a las tasas de interés y al tratamiento fiscal del capital, impulsaron al sector agrícola hacia una estructura basada en el uso intensivo de capital y con poca concentración de mano de obra, recurso abundante en el país.

Esta abundancia de capital en el sistema productivo, a pesar de un fuerte desempleo, no sólo se observa en la agricultura, siendo también característica de toda la estructura económica, como consecuencia de unas políticas de carácter autárquico y encaminadas a la sustitución de importaciones. Algunas de las orientadas a los sectores no agrícolas (por ejemplo en el caso de los aranceles y contingentes) no sólo redundaron en detrimento de la productividad general del país sino de la rentabilidad de las actividades agrarias, ya que éstas pudieron contar únicamente con insumos de origen nacional, generalmente de alto costo.

Con el tiempo, las ineficiencias en la asignación de recursos dieron lugar a un estancamiento de la productividad en la agricultura. Para mantener con vida algunos segmentos de la agricultura comercial a pesar del descenso de la rentabilidad en los años setenta, hubo que realizar cuantiosas transferencias

AFRICA  
SUBSAHARIANA



de recursos, bien directamente de los consumidores, en forma de precios más altos, o de los contribuyentes, mediante la transferencia de fondos públicos.

**Período posterior a 1985: las reformas de las políticas y su repercusión.** Si bien las reformas de las políticas destinadas directamente al sector de la agricultura no comenzaron hasta principios y mediados de los años ochenta, las reformas del sector financiero y bancario de los últimos años setenta y la devaluación del rand repercutieron de forma significativa en el sector agrario. La imposición de disposiciones más estrictas sobre el establecimiento de reservas por parte de los bancos comerciales y el consiguiente aumento de la tasa de interés impidió a los bancos hipotecarios continuar subvencionando los intereses de los préstamos en el sector de la agricultura<sup>18</sup>.

La devaluación del rand elevó el costo de los insumos agrícolas, basados en gran parte en las importaciones, mientras que la subida de las tasas de interés aumentó la carga de la deuda de un sector agrícola comercial ya sometido a excesiva tensión.

Las reformas del sector agrario (en sentido amplio) se iniciaron en los primeros años ochenta dentro de un clima de austeridad fiscal y de liberalización económica que era, a su vez, resultado de consideraciones presupuestarias y del convencimiento de que el modelo de desarrollo de inspiración autárquica era contraproducente para la productividad de los factores en general, el crecimiento económico y la generación de empleo<sup>19</sup>. En lo que se refiere a la agricultura, la presión en favor del cambio de política se debió, además de a consideraciones fiscales (motivo importante en todo el proceso de reforma), a algunos otros factores<sup>20</sup>: convencimiento de que la productividad global (productividad total de los factores) de los principales subsectores controlados (por ejemplo, el del maíz) estaba creciendo sólo ligeramente o se había estancado, mientras que la de los sectores no controlados (horticultura, carne de aves de corral) iba en aumento; las presiones de los agricultores comerciales y de los intereses industriales, descontentos con el sistema controlado, así como algunas decisiones judiciales contra las juntas de control; el florecimiento del comercio paralelo de algunos productos, que minaba la eficacia de los controles; y en último lugar, aunque no en orden de importancia, las presiones y acuerdos alcanzados durante las negociaciones del GATT sobre la arancelización y abolición de los controles cuantitativos de las importaciones. Los objetivos principales de la política agrícola han representado un cambio decisivo de la autosuficiencia alimentaria a la seguridad alimentaria en los hogares.

Como consecuencia de las presiones fiscales, las asignacio-

<sup>18</sup> Véase N. Vink. 1993. *Entrepreneurs and the political economy of reform in South Africa*. *Agrekon*, 32(4); véase también van Rooyen, van Zyl y Fényes, *op. cit.*, nota 8, pág. 86.

<sup>19</sup> Más adelante pueden verse los datos relativos al comportamiento general del PIB.

<sup>20</sup> Van Rooyen, van Zyl y Fényes, *op. cit.*, nota 8, pág. 86.

AFRICA  
SUBSAHARIANA



nes presupuestarias en apoyo de los agricultores se redujeron más de un 50 por ciento en términos reales después de 1987. Se eliminaron las subvenciones directas a los precios al productor (por ejemplo, los productores de maíz). Se interrumpieron también las subvenciones públicas a varios sectores, entre ellos los del trigo, el maíz y los productos lácteos. Los controles de precios del pan y de la harina se abolieron en 1991. Se redujeron los precios al productor controlados y se sustituyeron los precios basados en el «costo más beneficios» por precios determinados por el mercado. Desde 1987, se ha observado un fuerte descenso de los precios reales al productor en el caso de artículos tan importantes como el maíz y el trigo. Se ha reformado también el sistema fiscal y ahora el equipo de capital tiene un período de amortización de tres años, en vez de uno solo.

El sistema de comercialización de Sudáfrica ha cambiado de forma sustancial. El Comité Kassier, establecido por el ministro de agricultura en junio de 1992 para que realizara un examen de la Ley de comercialización, presentó un informe claramente contrario al sistema de controles reglamentarios. La reforma de los planes de comercialización, algunos de los cuales habían empezado a comienzos y mediados de los años ochenta, se intensificaron tras la publicación del informe, en el que se recomendaba la desreglamentación generalizada del sistema de comercialización. En consecuencia, se han abolido seis de un total de 21 planes de comercialización (banano, achicoria, té roibos, huevos, papas y frijoles secos), mientras que otros se han reformado con el fin de suprimir el sistema de comercialización de cauce único (por ejemplo, los del tabaco en rama, productos del avestruz, maíz y heno de alfalfa). En lo que respecta a los cereales principales, se ha abolido la prohibición de construir silos y el registro de las actividades de molienda y confitería. Los sectores del sorgo de grano y el maní se reformaron con planes de eliminación de excedentes. En lo que respecta a la carne roja, además de la supresión de las limitaciones de transporte, se rechazó también el registro restrictivo de las personas dedicadas a la producción, trabajo en matadero, carniceros, negociantes, elaboradores e importadores.

En los *homelands* se abolió la política de desarrollo rural «de arriba abajo» que favorecía a las grandes explotaciones, y se adoptó un planteamiento que hacía hincapié en la prestación de servicios a los agricultores (infraestructura, extensión e investigación y mayor acceso al crédito). En 1991, se abolió la legislación relativa a la ordenación de tierras.

Es difícil distinguir entre los efectos a corto plazo del cambio de políticas y los asociados a las tendencias económicas generales del país o las repercusiones de otros factores exó-

## AFRICA SUBSAHARIANA



genos. Durante los años ochenta y primeros noventa, con excepción del período comprendido entre 1986 y 1988, las tasas de crecimiento del PIB real disminuyeron en Sudáfrica. El constante descenso del crecimiento de la productividad global (el crecimiento de la productividad total de los factores fue del -0,5 por ciento al año entre 1973 y 1984 y del -1,1 por ciento entre 1981 y 1988), a pesar de la subida del coeficiente inversión:PIB, contribuyó a que después de 1982 el crecimiento del PIB per cápita fuera negativo. La situación se deterioró con la imposición de sanciones financieras en 1985 y la agitación política e incertidumbre que reinó en el país. El crecimiento del PIB fue del -0,6 por ciento en 1990 y 1991 y del -2,1 en 1992, debido en parte a la grave sequía sufrida por el país.

Los cambios de políticas en la agricultura aceleraron una contracción del precio de costo iniciada ya en los primeros años setenta. Aunque la liberalización de los mercados de producción provocó descensos en los precios reales de producción, no se observó un descenso proporcional en los precios de los insumos agrícolas. Ello fue en parte consecuencia de la fuerte protección de las importaciones en el caso de la fabricación de maquinaria y aperos agrícolas y de los monopolios existentes en esas industrias.

El descenso de la rentabilidad del sector agrario ha tenido graves repercusiones en la capacidad de muchos agricultores de reembolsar sus deudas, al mismo tiempo que ha aumentado los costos reales de los empréstitos. Varios años de tasas de interés real negativas en el sector agrícola constituyeron un fuerte incentivo para la acumulación de deuda. La deuda real en este sector alcanzó su nivel más alto en 1985 y posteriormente ha disminuido conforme se han ido deteriorando las condiciones para la solicitud de préstamos y, al mismo tiempo que la rentabilidad, ha descendido la capacidad de endeudamiento de muchos agricultores. Los préstamos a corto plazo han sustituido al endeudamiento a largo plazo, y ha aumentado considerablemente el coeficiente entre deuda a corto y a largo plazo. Una encuesta sobre la situación financiera de los agricultores, publicada en 1985 por el Sindicato Agrario de Sudáfrica, revelaba que el 49 por ciento disfrutaba de una posición financiera sólida al final de 1983, mientras que al final de 1984 ese porcentaje descendería, según las previsiones, a menos del 39 por ciento<sup>21</sup>. Además, el 22,4 por ciento de los agricultores tenían niveles «críticos» de deuda en 1983 y se preveía que en 1984 se alcanzaría el 33 por ciento. Los problemas de deuda no se distribuyeron de manera uniforme entre los distintos subsectores agrícolas. Las cosechas de verano fueron las más afectadas (52 por ciento de las explotaciones se encontraban más allá del nivel crítico), mientras que la repercusión fue menor en los cultivos de invierno (22,6 por ciento

<sup>21</sup> Van Rooyen, van Zyl y Fényes, *op. cit.*, nota 8, pág. 86.

AFRICA  
SUBSAHARIANA



de las explotaciones). A pesar de la menor rentabilidad agrícola, los insostenibles problemas de la deuda y la fuerte reducción de los ingresos agrarios, se han evitado quiebras masivas gracias a una serie de programas gubernamentales que ofrecían considerables ayudas a los agricultores a través de planes de asistencia financiera. Por ejemplo se concedió una importante ayuda financiera para que los agricultores superasen las consecuencias de la catastrófica sequía de 1991/92. Los planes de asistencia financiera han permitido mantener en niveles bajos los casos de insolvencia. No obstante, éstos pasaron de un promedio de 80 en los años sesenta y setenta a 141 en 1985, 317 en 1987 y 267 en 1990.

La previsión de que continuaría la asistencia financiera pública para impedir los casos de insolvencia, así como el temor al hundimiento de los precios de la tierra, alentaron al sector financiero a continuar ofreciendo crédito a corto plazo a los agricultores para evitar que abandonaran sus explotaciones<sup>22</sup>. Si bien la asistencia financiera pública consiguió mantener en la tierra a los agricultores (especialmente los productores de cereales, que acaparaban la mayor parte de los atrasos) evitando los desahucios, frenó los necesarios ajustes en la estructura del sector agrario, los cambios en la combinación de insumos y las reubicaciones de la producción. En ese sentido, esta asistencia consiguió el efecto contrario a las medidas de ajuste estructural adoptadas desde los años ochenta.

Como consecuencia del cambio de políticas se observaron algunas señales de mejoría en la eficiencia del sector. Descendió la concentración de capital en las actividades de producción y aumentó el empleo agrícola. Disminuyó el cultivo de maíz, cuya superficie se contrajo un 12,5 entre 1981 y 1988. Se han observado tendencias semejantes en los casos del trigo, sorgo de grano, semilla de girasol, soja y algodón. En cambio, ha aumentado la producción y exportación de algunos productos hortofrutícolas más rentables (y que requieren más concentración de mano de obra). Hay también señales de aumento del número de sustituciones de insumos en respuesta a las señales de los precios<sup>23</sup>. Entre 1983 y 1991 la productividad total de los factores creció en la agricultura un 4,63 por ciento al año, superando el descenso del 3,11 por ciento en las relaciones de intercambio. Ello representa una significativa mejoría con respecto al período 1973-83, en que la productividad total de los factores aumentó sólo un 0,27 por ciento anual. Gran parte de esta diferencia puede explicarse por la mejor utilización de la capacidad productiva (por ejemplo, un período más largo de sustitución de los tractores)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, nota 7, pág. 86.

<sup>23</sup> J. Sartorius von Bach y J. van Zyl. 1992. Comment: returns to size and structure of agriculture – a suggested interpretation. *Development South Africa*, 9(1).

<sup>24</sup> J. Van Zyl, H.D. van Schalkwyk y C. Thirtle. 1993. Entrepreneurship and the bottom line: how much of agriculture's profits are due to changes in price, how much to productivity. *Agrekon*, 32(4).

## AFRICA SUBSAHARIANA



### Problemas actuales y perspectivas futuras de la agricultura sudafricana

Los cambios de las políticas agrícolas introducidas sobre todo durante los años ochenta y primeros noventa constituyen un paso adelante hacia el establecimiento de un sector más flexible y eficiente. Las reformas en los sistemas de fijación de precios y de comercialización, junto con las reformas que reducen la concentración en la elaboración, distribución y comercialización de los insumos han contribuido a disminuir la diferencia entre los precios de producción y de consumo de los alimentos y han conseguido efectos positivos generalizados.

Aunque la estructura de un sector agrícola basado en explotaciones grandes y fuertemente capitalizadas que practican el monocultivo puede resultar insostenible sin apoyo gubernamental en el caso de determinados cultivos y en ciertas condiciones agroclimáticas, no es posible hacer afirmaciones generales sobre la eficiencia de las explotaciones en gran escala. La diversidad de condiciones agroclimáticas de Sudáfrica puede justificar la presencia de empresas con una gran diversidad de escalas óptimas de operación, grados de capitalización, etc. La liberalización de los mercados de insumos y de producción y la abolición de las políticas restrictivas contribuirán en forma decisiva a establecer una estructura agrícola eficiente para diferentes productos y empresas. Cuando las explotaciones en gran escala y con uso intensivo de capital no resulten viables, se podrán poner en marcha políticas y programas para agilizar el proceso de mercado de redistribución de la tierra y ayudar a la población rural pobre a adquirirla. En tales casos, las políticas adoptadas en favor de la redistribución de la tierra promoverán tanto la eficacia como la equidad.

### Posibilidades alternativas de redistribución de la tierra

La reforma agraria en Sudáfrica es necesaria por razones que van más allá del aumento de la eficiencia, y su puesta en práctica (o su abandono) tendrán importantes consecuencias sociales y políticas, con notables repercusiones para el desarrollo económico. La postración del sector agrícola negro de los *homelands* y su baja productividad son, en buena parte, resultado de las medidas de asignación de tierras y de la falta de acceso al crédito, de infraestructuras y de otros servicios agrícolas. La experiencia internacional demuestra que si no se combaten eficazmente las desigualdades en el acceso a los recursos y las situaciones de pobreza y marginación de los grupos sociales desfavorecidos, el resultado puede ser el deterioro económico, la fuga de capitales y los disturbios sociales<sup>25</sup>.

El proceso de reforma agraria que se está debatiendo actualmente en Sudáfrica contiene dos partes. En primer lugar, la

<sup>25</sup> En el presente informe se presentan sólo la orientación y elementos básicos del problema de la reforma agraria en Sudáfrica, sin intentar una descripción detallada de todas las opciones disponibles, sus ventajas e inconvenientes. Para mayor información sobre estos temas, véase LAPC, 1994, *Proceedings of the Land Redistribution Options Conference*, 12 a 15 de octubre de 1993. Johannesburgo, Land and Agriculture Policy Centre; ver también Binswanger y Deininger, *op. cit.*, nota 9, pág. 87. En el mismo volumen se incluye una sección especial titulada «Experience with agricultural policy: some lessons for South Africa».

AFRICA  
SUBSAHARIANA



restitución de tierras, es decir el mecanismo administrativo o judicial en virtud del cual se asignan tierras a individuos o comunidades injustamente desposeídos como consecuencia de políticas raciales que condicionaban la legislación sobre la propiedad de tierras; en segundo lugar, la redistribución de tierras, es decir el proceso mediante el cual determinados grupos de individuos reciben acceso a tierras y a los medios necesarios para su aprovechamiento eficaz. El alcance de la redistribución, los criterios de selección de los beneficiarios, los medios de adquisición de tierra para su distribución y la prestación de los servicios de apoyo necesarios para un aprovechamiento eficaz constituyen el centro del debate sobre la reestructuración agraria en Sudáfrica.

En la medida en que un programa de reforma agraria debe proponerse como objetivo el bienestar social, los responsables de la adopción de políticas deben tratar de compaginar las reivindicaciones históricas de acceso a la tierra formuladas por los agricultores negros con el mantenimiento de un sector agrícola dinámico y la expansión de los beneficios del crecimiento agrícola a las comunidades rurales y a los sectores no agrícolas. Este doble objetivo –bienestar y eficiencia– deberá armonizarse en los casos de las personas que, desde el punto de vista del bienestar social, deberían recibir tierra o asistencia social pero, por otro lado, carecen de la adecuada experiencia en actividades agrícolas u otras formas de aprovechamiento de la tierra.

Para que el programa de reforma agraria sea eficaz, la transferencia efectiva de tierras a los beneficiarios debe considerarse únicamente como el primer paso hacia el objetivo de la reestructuración rural. Las comunidades deben tener acceso al capital financiero, físico y humano necesario para que el aprovechamiento de la tierra concedida sea eficaz y productivo. El tipo y cuantía de la asistencia que deberá ofrecerse a los nuevos agricultores y comunidades agrarias así como las modalidades administrativas para su ejecución constituyen importantes problemas de política que deberán resolverse en el diseño de los planes de redistribución. Así pues, la reestructuración rural es un problema de acceso y de redistribución de recursos, entre los cuales la tierra es el más importante pero no el único.

Las recientes reformas que reducen el apoyo al sector comercial en gran escala pueden favorecer el proceso de reforma agraria en la medida en que tengan como consecuencia ventas de tierra por parte de los grandes agricultores incapaces de sobrevivir en un entorno no protegido. Pero no bastará con la adopción de estas medidas para alcanzar los objetivos del programa de reforma agraria. En un entorno político y económico incierto, como el de Sudáfrica en la actualidad, la tierra

AFRICA  
SUBSAHARIANA



<sup>26</sup> Binswanger y Deininger, *op. cit.*, nota 9, pág. 87; M. Lipton y M. Lipton. 1993. *Creating rural livelihoods: some lessons for South Africa from experiences elsewhere*. *World Development*, 21(9).

<sup>27</sup> El Programa gubernamental de reconstrucción y desarrollo considera que la reforma de la tierra es «la fuerza central e impulsora de un programa de desarrollo rural». En dicho programa se señalan tres elementos fundamentales de la reforma agraria: la restitución de la tierra a las víctimas de desposesiones forzosas, la redistribución de la tierra a los campesinos privados de ella y la reforma del sistema de tenencia. Se ha puesto en marcha un programa experimental de redistribución de dos años de duración en cada una de las provincias del país. Véase RSA Department of Land Affairs. 1994. *Land Reform Pilot Programme: a project of the Reconstruction and Development Programme*.

<sup>28</sup> En un programa controlado por el Estado, éste compra la tierra y la redistribuye a los beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos.

<sup>29</sup> Véase M. Missiaen. 1995. *South Africa policy profile*. United States Department of Agriculture, Economic Research Service (documento inédito).

se valora mucho más de lo que cabría deducir de su capacidad productiva, por lo que los grandes terratenientes se resistirán a venderla aun cuando vean reducida la protección que encontraban hasta ahora en las medidas gubernamentales. Además, la posición financiera de los grupos desfavorecidos no les permitirá participar activamente en el mercado inmobiliario y, en consecuencia, los objetivos de bienestar y equidad del programa de reforma sólo se alcanzarán parcialmente.

Para conseguir un desarrollo basado en la reforma agraria, es condición imprescindible que los mecanismos y derechos de tenencia de tierras estén protegidos por la ley o el derecho constitucional. Estas imposiciones legislativas garantizan la propiedad privada y sancionan varias formas de tenencia, como los títulos privados y los sistemas comunitarios, que son la forma dominante de propiedad en los *homelands*. Las comunidades locales reciben amplias facultades de administrar los problemas internos relacionados con las tierras, al mismo tiempo que garantizan un mínimo de derechos democráticos a sus miembros<sup>26</sup>. La existencia de un marco jurídico claro sobre los derechos de propiedad eliminará las incertidumbres y, en consecuencia, promoverá la inversión y la conservación del medio ambiente.

La reestructuración y renovación de la agricultura suponen mucho más que la mera redistribución de tierras, y deben ir acompañadas de una serie de programas y políticas complementarios<sup>27</sup>. Aunque todavía se están debatiendo el alcance y forma precisos del programa de redistribución, éste debería consistir en una reforma no controlada por el Estado sino basada en el mercado, que tenga en cuenta las realidades de Sudáfrica<sup>28</sup>. La experiencia anterior de los programas de transferencia de tierras en Sudáfrica y de reasentamiento en Zimbabue demuestra que estas iniciativas controladas por el Estado pueden ser lentas, costosas e improductivas; suelen aumentar los precios de la tierra y pueden contribuir a la degradación de la misma, si se realizan antes de establecer sistemas adecuados de explotación agraria. Es preciso investigar nuevos planteamientos de una reforma agraria basada en el mercado. Por ejemplo, se puede ofrecer financiamiento a los empleados de las grandes explotaciones comerciales de agricultores blancos, de manera que puedan adquirir participaciones en el capital social y facultades de toma de decisiones en tales empresas<sup>29</sup>.

Para alcanzar los objetivos de bienestar social del programa de reforma agraria, podría incorporarse una ayuda en condiciones concesionarias para que los grupos o individuos puedan adquirir un mínimo de tierras (por ejemplo, un terreno para la construcción de la vivienda).

El carácter relativamente limitado de la base de recursos

## AFRICA SUBSAHARIANA



agrícolas del país reduce las posibilidades y el alcance de la redistribución de la tierra<sup>30</sup>. En el supuesto de que se proceda a la restitución de tierras, las posibilidades de asignación como consecuencia de la roturación de nuevas tierras o de la redistribución de las ya explotadas bajo control estatal son limitadas. Por ello, la redistribución no puede por sí sola resolver plenamente el problema de la pobreza rural (y urbana) en Sudáfrica, aun cuando se solucione eficazmente el problema del acceso al crédito y a otros servicios<sup>31</sup>. La mayor disponibilidad de servicios (incluido el crédito) e infraestructuras en los *homelands* permitirá una significativa expansión agrícola. Dadas las fuertes vinculaciones de la agricultura en pequeña escala con otros sectores no agrarios (tanto en los procesos iniciales como posteriores de las actividades agroindustriales), dicha expansión estimulará el empleo. No obstante, la limitada base de recursos y su fragilidad representan un fuerte obstáculo al crecimiento y podrían tener efectos ambientales negativos. Por ello, es necesario que la redistribución de tierras vaya acompañada de programas encaminados a establecer sistemas de protección social en el medio rural (y urbano) y a facilitar el acceso a la infraestructura social y económica.

### Observaciones conclusivas

Las perspectivas de reanudación del crecimiento económico en Sudáfrica son favorables. El crecimiento positivo del PIB per cápita en 1994 rompe una tendencia negativa iniciada en 1982. La reciente unificación del tipo de cambio y la liberalización parcial han dado óptimos resultados y han demostrado la confianza de los inversores internacionales en la economía del país y la credibilidad de las prudentes políticas de gestión macroeconómica del Gobierno. Al mismo tiempo, el país está intensificando la cooperación con sus vecinos. Efectivamente, se ha adherido a la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) y ha renegociado el tratado de la Unión Aduanera del África Meridional (SACU) para establecer un proceso de toma de decisiones más democrático y una redistribución más equitativa de los beneficios.

No obstante, continúa habiendo todavía graves obstáculos. El Gobierno está tratando de armonizar, por un lado, las reivindicaciones de mejores condiciones de vida y oportunidades de empleo formuladas por la mayoría negra anteriormente discriminada y, por el otro, la necesidad de austeridad fiscal y mayor liberalización de la economía a fin de aumentar la productividad. Se requieren medidas a corto plazo para mitigar la pobreza. La demanda de tales políticas es más aguda en las zonas rurales. Se ha estimado que 16,4 millones de sudafricanos (45 por ciento de la población total) tenían en 1989 ingresos inferiores al nivel mínimo de subsistencia; el 93 por ciento de

<sup>30</sup> Menos del 16 por ciento de la tierra en las zonas de explotaciones pertenecientes a agricultores blancos es tierra de cultivo, y en los *homelands* la proporción es del 12 por ciento. Missiaen, *ibid.*

<sup>31</sup> Según una simulación del Banco Mundial, si se transfiere el 30 por ciento de la tierra de los grandes a los pequeños agricultores, se generará en cinco años un millón de empleos rurales. Ver Banco Mundial. Summary: options for land reform and rural restructuring. En *Proceedings of the Land Redistribution Options Conference*, op. cit. nota 25, pág. 98.

**AFRICA  
SUBSAHARIANA**

ellos eran negros y aproximadamente el 80 por ciento vivía en zonas rurales. En torno a 2,3 millones de sudafricanos (negros en el 87 por ciento de los casos), incluidos niños de menos de 12 años y mujeres embarazadas y lactantes, pueden considerarse malnutridos<sup>22</sup>. De ahí la urgencia de un desarrollo rural basado en la agricultura, que incluya la redistribución de tierras y la abolición de políticas que impiden una mayor utilización de mano de obra.

<sup>22</sup> Véase LAPC, 1993. *Food security and food policy*, Land and Agricultural Policy Centre Briefing No. 1, Johannesburgo.



## ASIA Y EL PACIFICO

### RESUMEN REGIONAL

#### Principales acontecimientos económicos

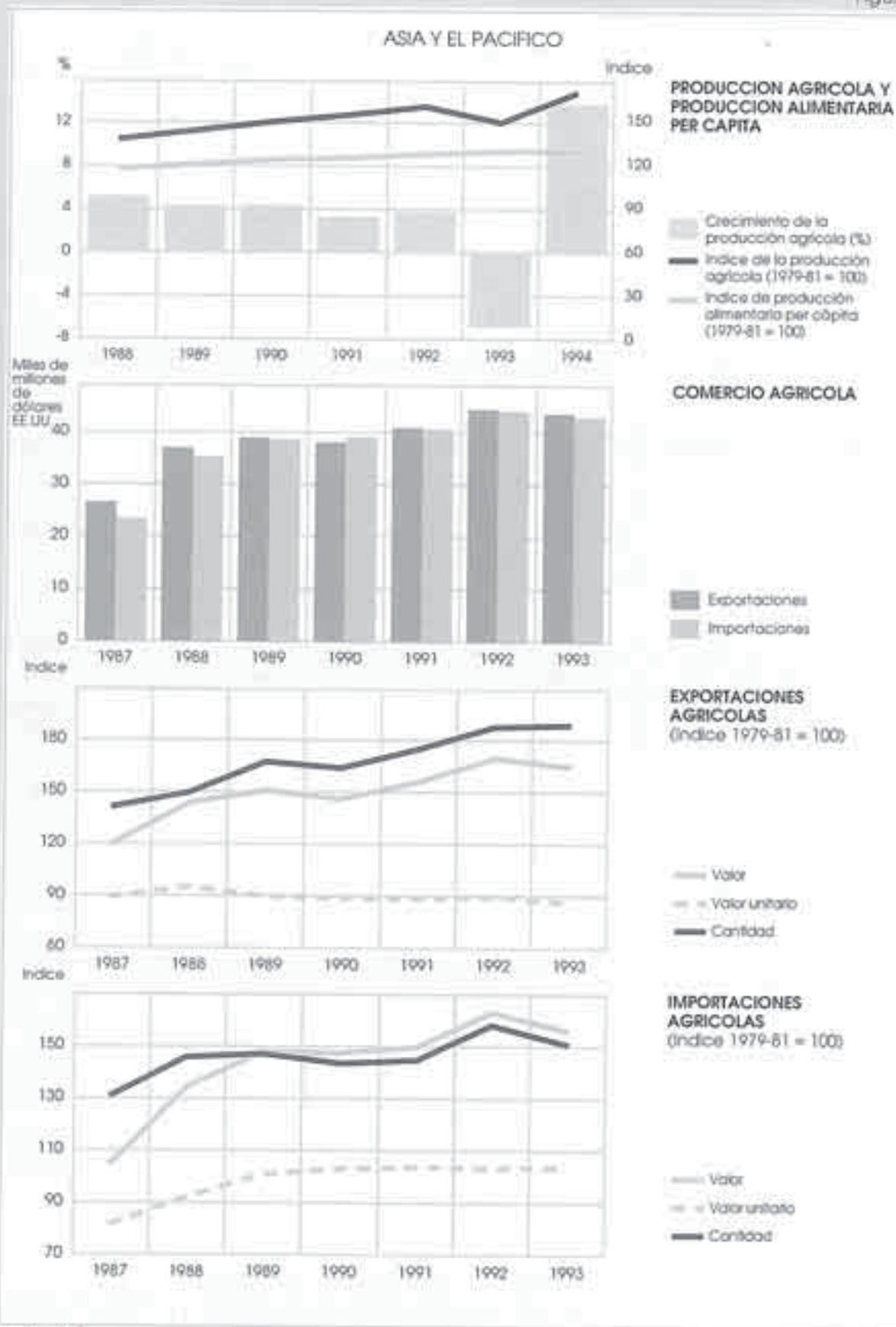
Asia y el Pacífico continuaron obteniendo en 1994 resultados superiores a los de todas las demás regiones, registrando un crecimiento económico del 8,2 por ciento. El PIB creció al menos un 7 por ciento en nueve países, incluidos los más poblados: Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, República Popular de China y República de Corea. Las perspectivas para 1995 y 1996 son también alentadoras. El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) estima que la tasa media de crecimiento regional será del 7,5 por ciento en los dos próximos años.

Las exportaciones de la región aumentaron a un fuerte ritmo: un 11 por ciento en 1993 y casi un 17 por ciento en 1994. Entre los factores que favorecen el crecimiento de las exportaciones cabría citar la recuperación de algunos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), especialmente los Estados Unidos, las cuantiosas inversiones en los sectores de la información y la electrónica en toda la región y el rápido aumento de la inversión extranjera en Asia meridional, en particular. El comercio dentro de Asia y el Pacífico continuó creciendo a mayor ritmo que el comercio con el resto del mundo, mientras que se intensificaron los esfuerzos tanto oficiales como officiosos de cooperación e integración económica. En particular, los países se están beneficiando de los buenos resultados obtenidos por los triángulos de crecimiento y están alentando la integración económica subregional<sup>33</sup>. La reciente depreciación del dólar estadounidense con relación al yen japonés es un factor desestabilizador. Muchos países de Asia y el Pacífico tienen una considerable parte de su deuda en yenes, por lo que los ingresos en dólares obtenidos de la exportación no permitirán restituir esa deuda en la misma proporción que en años anteriores.

La economía de China creció en 1994 un 11,8 por ciento, resultado ligeramente inferior al muy alto 13,4 por ciento de 1993. China aceleró sus reformas económicas en 1994, adoptando medidas para unificar los tipos de cambio oficial y de mercado, reforzar el banco central y reorganizar los bancos comerciales. La unificación del tipo de cambio tuvo como consecuencia una devaluación efectiva del 50 por ciento, lo que contribuyó al crecimiento del 30 por ciento de sus exportaciones en 1994. El Gobierno mantiene su estrategia global de reducción progresiva de las subvenciones a los agricultores, consumidores urbanos y empresas estatales.

<sup>33</sup> Puede verse un estudio sobre los triángulos de crecimiento de Asia en el Análisis por regiones, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993*. Roma, FAO.

Figura 7





En el segundo país en desarrollo más importante de la región, la India, el crecimiento pasó del 4,3 por ciento en 1993 al 5,3 por ciento en 1994. El programa de estabilización y las reformas orientadas al mercado iniciadas por la India en 1991 explican en gran parte los recientes progresos del país en su intento de aumentar la inversión privada, el ahorro interno y las aportaciones de capital extranjero. Otros países del Asia meridional han conseguido también ciertos progresos en sus medidas de estabilización y reforma. Con una tasa de crecimiento del 7 por ciento, Nepal consiguió su mejor resultado económico del pasado decenio y, en Bangladesh, el crecimiento económico general fue del 4,6 por ciento en 1994, y en el sector manufacturero del 13 por ciento.

En los países del Asia sudoriental con resultados sistemáticamente positivos –Indonesia, Malasia y Tailandia– en 1994 se observaron progresos económicos en todos los sectores. En contraste con lo ocurrido en los años anteriores, Filipinas participó también del fuerte crecimiento de la subregión. El sector industrial impulsó la recuperación económica del país, ya que el crecimiento industrial pasó del 1,6 por ciento en 1993 al 6,1 por ciento en 1994. Los sectores agrícolas de Asia sudoriental acusarán en los próximos años el impacto tanto de la Ronda Uruguay como del acuerdo de libre comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), ya que los negociadores decidieron incluir los productos agrícolas en las reducciones arancelarias previstas en el acuerdo.

El crecimiento medio del PIB en las Islas del Pacífico bajó del 11,8 por ciento en 1993 al 1,4 por ciento en 1994 y las exportaciones disminuyeron ligeramente. Papua Nueva Guinea cargó con la mayor parte de la reducción del crecimiento y de las exportaciones subregionales. No obstante, esta fuerte caída del crecimiento económico se debe sobre todo a los métodos de contabilidad nacional y no refleja una grave desaceleración de la actividad económica. En 1993, la explotación de nuevos yacimientos de petróleo fue la causa de la subida del crecimiento industrial al 35 por ciento, pero, sin esta influencia, el crecimiento del sector industrial bajó más de un 4 por ciento en 1994. En lo que respecta a las demás islas, Fiji (3,2 por ciento) y Tonga (4,7 por ciento) obtuvieron mayores tasas de crecimiento durante 1993, y las Islas Salomón mantuvieron su tasa de crecimiento del año anterior, aproximadamente del 4 por ciento.

#### **Resultados y problemas de la agricultura**

En 1994, la producción agrícola de Asia y el Pacífico aumentó un 2,5 por ciento. No obstante, el total de la producción de



cereales de la región disminuyó 5 millones de toneladas, sobre todo por problemas de carácter meteorológico registrados en China. En conjunto, los resultados agrícolas de la región continúan siendo favorables; entre 1990 y 1994, la producción agrícola creció un 13 por ciento y la producción de alimentos per cápita un 7 por ciento. En el Cuadro 11 pueden observarse las tasas de crecimiento del PIB de 1992 a 1994 y las estimaciones sobre 1995.

En China las malas condiciones atmosféricas redujeron el crecimiento agrícola de 1994 al 3,5 por ciento. Más de 50 millones de hectáreas de tierra de cultivo sufrieron inundaciones o sequías. No obstante, la producción total de cereales de 1994 fue de 397 millones de toneladas, sólo ligeramente inferior a los 406 millones de toneladas de la cosecha récord de 1993. La producción de algodón aumentó más de un 13 por ciento, la de semillas oleaginosas un 10 por ciento y la de fruta un 15 por ciento. De la misma manera, la producción de carne creció un 12 por ciento, la de productos lácteos un 6 por ciento y la de productos pesqueros un 15 por ciento.

Las autoridades agrícolas de China están preocupadas por la posibilidad de que la coincidencia de unos precios de adquisición de cereales relativamente bajos, fuertes subidas en los precios de los fertilizantes y otros insumos y la expansión de las oportunidades económicas en las actividades no agrarias tenga como consecuencia una reducción en los niveles de inversión privada en la agricultura y una merma de la superficie sembrada de cereales. Además, la disparidad entre los ingresos rurales y urbanos es cada vez mayor, lo que favorece la migración del campo a la ciudad. En 1995, el Gobierno tiene previsto abordar estos importantes problemas aumentando la disponibilidad de insumos agrícolas y facilitando el acceso a los mismos, intensificando los sistemas de riego e infraestructuras afines, aumentando la inversión en la producción de fertilizantes minerales y ampliando los servicios de educación, investigación y extensión agraria.

En el Asia meridional, las precipitaciones del monzón ayudaron a la India a producir una cosecha de cereales récord de 212,5 millones de toneladas en 1994 (puede verse una exposición sobre las políticas del sector agrícola de la India en la pág. 115). El PIB agrícola de Sri Lanka creció un 3,4 por ciento; mientras que la producción de arroz aumentó sólo ligeramente, la producción de té de 1994 fue un 4 por ciento superior a la de 1993 y un 35 por ciento mayor que la de 1992. En octubre de 1994, el nuevo Gobierno de Sri Lanka volvió a introducir el programa de subvenciones a los fertilizantes. Este subvencionó inicialmente a los importadores y tuvo como con-



CUADRO 11

## Tasas de crecimiento del PIB agrícola

País	1992	1993	1994	1995 <sup>1</sup>
Bangladesh	2,2	1,8	1,8	2,6
Camboya	1,9	-2,0	1,4	...
China	4,1	4,0	3,5	4,0
India	5,1	2,9	2,4	3,0
Indonesia	6,6	1,4	1,6	4,3
Laos	8,3	2,7	7,6	...
Malasia	4,3	3,9	0,5	2,3
Mongolia	-3,9	-7,0	7,1	...
Myanmar	10,5	5,1	6,4	...
Nepal	-1,1	-1,4	7,7	-1,0
Pakistán	9,5	-5,3	2,6	2,8
Filipinas	0,4	2,1	2,4	3,0
Sri Lanka	-1,6	4,9	3,4	2,6
Tailandia	4,2	-1,7	2,9	2,9
Viet Nam	7,2	3,8	3,9	3,5

<sup>1</sup> Proyecciones.

Fuente: BAsD, *Asian Development Outlook 1994*, Manila.

secuencia una reducción del 30 por ciento en los precios de los fertilizantes. No obstante, las presiones presupuestarias acabaron obligando al Gobierno a revisar el programa y a dirigir las subvenciones en efectivo a los pequeños agricultores.

La agricultura del Pakistán creció un 2,6 por ciento en 1994: mejoraron los sectores de la caña de azúcar, pesca, silvicultura y producción pecuaria; en cambio, la producción de algodón se mantuvo baja debido a problemas asociados a enfermedades y plagas. El algodón es el cultivo de exportación más importante del Pakistán, ya que representa por término medio cerca del 50 por ciento de los ingresos derivados de exportaciones agrícolas, pero su producción ha descendido más de un 30 por ciento con respecto a los niveles sin precedentes de 1991. Con el fin de aumentar la producción y las exportaciones, el Gobierno eliminó los derechos de exportación y suprimió la prohibición de las exportaciones privadas en 1994.

El crecimiento del sector agrícola de Indonesia fue de sólo un 1,6 por ciento en 1994: la producción de arroz bajó un 4 por ciento debido al mal tiempo; la sequía y los incendios forestales redujeron la producción de caucho, y la reciente sequía ha mermado también la producción de camarón. Según informes oficiales, el 10 por ciento de las piscifactorías

## ASIA Y EL PACIFICO



dedicadas a la producción de camarón sufrieron daños como consecuencia de la contaminación industrial en 1994. La preocupación por la pérdida de tierra agrícola que se ha destinado a usos residenciales e industriales, impulsó al Gobierno a prohibir la utilización de tierras fértiles de Java y Bali para otros usos. Con el fin de mejorar la ordenación forestal, el Gobierno adoptó también un decreto que permite la cancelación de las concesiones forestales por una cualquiera de las cuatro transgresiones siguientes: venta o almacenamiento de madera cortada ilegalmente; abandono de una concesión por dos años consecutivos; transferencia de derechos de concesiones forestales a terceras partes sin consentimiento previo; violación de las leyes vigentes de conservación forestal.

En Viet Nam sufrieron inundaciones unas 200 000 hectáreas de tierra dedicada a la producción de arroz tanto en el norte como en el sur del país, pero no obstante el PIB agrícola creció casi un 4 por ciento. Las recientes reformas jurídicas han provocado aumentos considerables de la inversión extranjera en la agricultura, agrosilvicultura, pesca y producción de azúcar. En 1994, el país adoptó una serie de medidas para integrar mejor su economía consiguiendo la condición de observador en el GATT (ahora Organización Mundial del Comercio), convirtiéndose en miembro de pleno derecho de la Conferencia sobre la Cooperación Económica en el Pacífico (PECC) y adhiriéndose a la ASEAN.

#### **Problemas y perspectivas de la agricultura regional**

Aunque la parte de la agricultura en el PIB ha descendido de forma constante desde el 30 por ciento alcanzado a mitad de los años ochenta hasta aproximadamente el 20 por ciento de los últimos años, la agricultura continúa siendo la fuerza económica motriz y la principal fuente de empleo en muchos países de Asia. Más del 65 por ciento de los habitantes de la región viven todavía en zonas rurales y la agricultura da empleo a más de la mitad de la población económicamente activa. En general, los países de Asia y el Pacífico han conseguido considerables progresos en su intento de ampliar la producción nacional de alimentos y mejorar los suministros alimentarios agregados. El suministro de energía alimentaria diario en el conjunto de la región pasó de 2 314 kilocalorías en 1980-82 a 2 542 kilocalorías en 1990-92.

El rápido crecimiento de las economías, el aumento general de las rentas y la expansión de los ingresos derivados de la exportación han permitido a muchos países fortalecer su capacidad de importación a fin de atender los cambios en la demanda de consumo de productos como la carne de vacuno



y de aves. Por ejemplo, el valor de las importaciones de carne de los países de Asia y el Pacífico ha crecido más del 6 por ciento al año durante el pasado decenio. En términos generales, los países de Asia y el Pacífico son el mercado donde las importaciones agrícolas están creciendo con un ritmo más rápido. La región representa ahora el 65 por ciento del total de las importaciones agrícolas de los países en desarrollo. No obstante, en muchos países, entre ellos China, India, Indonesia y Tailandia, el fuerte ritmo de la producción alimentaria interna ha permitido aumentar las importaciones de alimentos a fin de atender a los cambios en la demanda y a las necesidades de una población en crecimiento, sin que por ello haya cambiado el coeficiente de dependencia de las importaciones.

La capacidad de la región de continuar ampliando la producción y el comercio agrícolas en el futuro dependerá en gran parte de su capacidad de sostener el crecimiento económico y, al mismo tiempo, hacer frente a los crecientes problemas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales (en el Recuadro 3, pág. 110, puede verse una breve descripción de los problemas de degradación de la tierra en la región de Asia y el Pacífico).

La mayor parte de los países de Asia y el Pacífico han apoyado el crecimiento económico adoptando políticas macroeconómicas razonables encaminadas a controlar la inflación y los déficit fiscales y en cuenta corriente. Además, los países de toda la región, incluidos los antiguos países de economía planificada, han adoptado e intensificado progresivamente las reformas estructurales orientadas al mercado. Estas reformas han permitido a los sectores agrícolas ajustarse y aprovechar los cambios en las circunstancias internas y externas. La experiencia de los países asiáticos que más han avanzado en el camino de la reforma ha demostrado también la importancia de los siguientes factores: una supervisión y una evaluación esmeradas; la cronología y la adopción gradual de las nuevas medidas y el desarrollo de la capacidad institucional necesaria para adoptar rápidamente medidas correctoras que refuercen la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables afectados por las reformas.

Es fundamental que la región continúe este proceso de ajuste económico encaminado a mejorar la eficiencia de los recursos y alentar la inversión en la agricultura. Según varios estudios recientes, uno de ellos realizado por la FAO, las tasas de crecimiento de la producción agrícola per cápita en la región de Asia y el Pacífico disminuirán probablemente durante los dos próximos decenios<sup>34</sup>. Se estima que este descenso será más

## ASIA Y EL PACIFICO



pronunciado en la subregión de Asia oriental que en la de Asia meridional. No obstante, se prevé también un descenso en el crecimiento de la demanda per cápita. La demanda de cereales crecerá aproximadamente al mismo ritmo que la producción, sobre todo en el Asia oriental, por lo que no se prevén grandes cambios en las tasas de autosuficiencia. Con estos niveles de autosuficiencia, es probable que las importaciones netas de cereales en el año 2010 aumenten solamente 2 millones de toneladas en el Asia oriental, pero podrían duplicarse, hasta alcanzar los 10 millones de toneladas, en el Asia meridional. A largo plazo, la FAO prevé que las tasas agregadas de autosuficiencia de cereales descenderán desde 102 a 97 en el Asia meridional y, en el Asia oriental, se estancarán en 96-97 en el período de 20 años que finaliza en el 2010. Ello supone un aumento sostenido del volumen de trigo importado en los países tropicales, de arroz en los países productores de alto costo y de maíz en los países con sectores ganaderos en rápido crecimiento.

En algunos países, por ejemplo en la República de Corea, el descenso de la producción, unido a la relativa abundancia de divisas, acrecentará probablemente la dependencia de las importaciones de cereales, sobre todo de trigo y cereales secundarios. En algunos países de bajos ingresos con déficit de alimentos y en la mayor parte de los países insulares del Pacífico, el cambio en los hábitos alimentarios, la subida de los ingresos y el estancamiento de la producción contribuirán a aumentar las importaciones de cereales. En otros países, en particular Filipinas, Indonesia, Malasia y Sri Lanka, los elevados costos de la acumulación de suministros alimentarios han obligado a los gobiernos a reducir el volumen de las existencias. En la medida en que aumente el número de países que adoptan esta práctica, las existencias nacionales pueden desempeñar un papel cada vez menor con respecto al comercio internacional en lo que respecta a la estabilidad de los precios y de los suministros.

<sup>14</sup> FAO. 1995. *World agriculture: towards 2010*. Chichester, FAO/John Wiley & Sons.

## LIMITACIONES DE RECURSOS Y AGRICULTURA EN ASIA Y EL PACIFICO

Los países de Asia y el Pacífico deben hacer frente a problemas afines relacionados con los recursos naturales: degradación de la tierra y creciente escasez de agua para sostener el crecimiento agrícola y de la producción alimentaria. Una parte significativa de la tierra de Asia dedicada a la producción de cultivos es frágil; en otras palabras, se encuentra en zonas áridas y semiáridas de secano, con precipitaciones irregulares o con fuertes pendientes y/o suelos pobres. Son éstas las zonas donde más grave suele ser la degradación ambiental y la pobreza rural.

La FAO estima que la superficie cultivable del Asia meridional no ocupada todavía por cultivos (0,051 hectáreas por persona) se reducirá a la mitad en 20 años; la del Asia oriental (excluida China) disminuirá un tercio, y se situará en 0,103 hectáreas por persona. Estas estimaciones revelan que es ésta la región que menor potencial tiene de expansión de la superficie cultivada entre todas las regiones del mundo, si se exceptúa la del Cercano Oriente y África del Norte. La limitada disponibilidad de tierra cultivable para la expansión agrícola y la constante utilización de tierra agrícola fértil para usos no agrícola-

las hacen que los aumentos de la producción deban proceder fundamentalmente de la elevación de los rendimientos.

No obstante, será difícil aumentar los rendimientos, dado el ritmo cada vez más rápido de degradación de la tierra y la escasez de agua. Los factores más nocivos son la erosión de los suelos, el agotamiento de los nutrientes, la salinización de los suelos y la pérdida y contaminación del agua. El alcance e intensidad de la degradación de la tierra y de la escasez del agua son difíciles de medir, pero dos estimaciones recientes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) relativas a Asia permiten intuir la magnitud del problema:

- \* La disponibilidad de agua per cápita, que se redujo a la mitad en los 30 años que finalizaron en 1980, podría disminuir otro 35 por ciento para el año 2000.

- \* La deforestación, el sobrepastoreo y la desacertada ordenación de la tierra arable provocó la erosión hidráulica y eólica y la degradación física y química de 452 millones de hectáreas, es decir, el 40 por ciento del total de los suelos degradados del mundo.

La dificultad de aumentar los rendimientos debida a la existencia de sistemas insostenibles de explotación agrícola se ha convertido en un problema general en los lugares donde ha arraigado el círculo vicioso de pobreza y degradación ambiental. La disminución de los recursos per cápita provoca una ulterior intensificación del aprovechamiento de los recursos y el intento de explotación de zonas frágiles, lo que, a su vez, da lugar a un mayor empobrecimiento. Los problemas de la degradación de los recursos son en la región lo bastante amplios como para que se

les conceda rango prioritario y se adopte una estrategia que abarque los siguientes elementos: búsqueda de nuevas tecnologías orientadas no a la solución de problemas materiales sino a mejorar los conocimientos y la información; establecimiento de derechos de propiedad o de uso bien definidos de los recursos tanto públicos como privados; garantía de la participación popular y la ordenación descentralizada de los recursos, e inclusión de los costos ambientales directos e indirectos en los precios de los productos agrícolas.



## INDIA

### Análisis económico

La India, que emprendió un programa de reformas estructurales en junio de 1991 tras cuatro decenios de planificación, está suscitando en la actualidad considerable atención en todo el mundo. La importancia de su economía y de su población, sus inmensos recursos naturales y, por encima de todo, la gran preparación de su mano de obra científica y especializada, hacen de la India un país llamado a desempeñar un papel importante en la comunidad de las naciones.

Con ingresos per cápita de aproximadamente 310 dólares EE.UU. en 1994, la India es uno de los países con ingresos más bajos de todo el mundo. A diferencia de la mayor parte de los países de Asia oriental, la economía de la India se ha caracterizado por su lento crecimiento durante la mayor parte del período transcurrido desde la segunda guerra mundial. Sólo a lo largo del decenio de 1980 el crecimiento del PIB se aceleró hasta alcanzar un 5,4 por ciento, y los ingresos per cápita crecieron un 3,3 por ciento anual. Ese decenio de fuerte crecimiento fue seguido en 1990 por una de las más graves crisis de divisas en la historia del país. En respuesta a ello, en junio de 1991 la India emprendió medidas radicales de estabilización y un programa de ajuste estructural.

Poco después de su independencia, la India adoptó el camino del desarrollo planificado, lo que significaba que el sector público debía desempeñar un papel dominante en el intento de fomentar el crecimiento tanto a nivel central como en los estados. El primer Plan quinquenal, iniciado en 1950-51, se basó en el modelo Harrod-Domar y se concentró fundamentalmente en elevar el nivel de inversión en riego, energía eléctrica y otras infraestructuras, con el fin de acelerar el crecimiento. La estrategia de desarrollo cambió radicalmente en 1956, con la iniciación del modelo Nehru-Mahalanobis de desarrollo industrial, que hacía hincapié en el desarrollo de la industria pesada del sector público. Se protegió la industria nacional frente a la competencia exterior mediante fuertes aranceles, el control del tipo de cambio y la concesión de licencias. Esta estrategia de sustitución de las importaciones y promoción de la industria pesada ha recibido numerosas críticas, siendo considerada la causa de una estructura industrial no competitiva, ineficiente, con gran concentración de capital y elevado costo. Además, se considera que esta política era discriminatoria contra la agricultura comercial basada en una gran utilización de mano de obra, y tuvo como consecuencia un pesimismo injustificado en materia de exportaciones, debido a la excesiva preocupación por la autosuficiencia. No obs-



tante, al valorar estas críticas hay que tener también en cuenta el hecho de que durante ese período la India construyó una gran infraestructura no sólo en las industrias pesadas y de maquinaria sino también en los sectores de la electricidad, riego, crédito, educación superior, investigación científica y capacitación.

La mitad de los años sesenta y los primeros setenta se caracterizaron por graves problemas económicos. En primer lugar, dados los enfrentamientos bélicos con los países vecinos se desviaron grandes recursos hacia la defensa, lo que dio lugar a un fuerte descenso de la inversión pública que influyó negativamente en el crecimiento de la economía. En segundo lugar, la situación cambió obligó a la India a devaluar su moneda en 1966. Finalmente, la producción de alimentos no consiguió crecer al mismo ritmo que la demanda, y el país quedó cada vez más a merced de la importación de alimentos al amparo de la ley federal PL 480 del Gobierno de los Estados Unidos. La situación adquirió carácter crítico a mitad de los años sesenta, tras la pérdida de dos cosechas consecutivas en 1964/65 y 1965/66, y el país tuvo que importar gran cantidad de cereales para consumo humano en el marco de la PL 480.

En los últimos años sesenta, el crecimiento agrícola se reactivó gracias a la adopción de las tecnologías de la revolución verde en algunas regiones. Al mismo tiempo, el sector manufacturero, que había registrado una notable desaceleración del crecimiento entre 1964-65 y 1975-76, comenzó a crecer con mucha mayor rapidez entre 1977 y 1978. Durante los años ochenta, la economía india conoció un crecimiento sin precedentes del 5,4 por ciento anual. También en ese decenio se iniciaron medidas limitadas de liberalización y se modernizaron algunas industrias importantes, como las del cemento, acero, aluminio y equipo de generación de electricidad.

#### Génesis y causas de la crisis de 1990

De 1950 a 1980, si bien la economía india creció a un ritmo relativamente lento del 3,6 por ciento, la inversión nacional superó al ahorro interno sólo por un pequeño margen. El déficit pudo saldarse con pequeños empréstitos en el exterior<sup>25</sup>. No obstante, durante el período 1979-1990, en que la tasa de crecimiento del PIB ascendió al 5,4 por ciento, la diferencia entre ahorro e inversión se amplió notablemente. La necesidad de financiar grandes gastos de capital e importaciones de maquinaria y materias primas, incluido el petróleo, obligó a solicitar grandes créditos en el exterior. El resultado fue un aumento acumulativo de la deuda externa y la acumulación

<sup>25</sup> La diferencia entre la tasa interna de inversión y la tasa interna de ahorro se refleja en el hecho de que las importaciones superan a las exportaciones y se financian mediante empréstitos del exterior.



de cuantiosas obligaciones de reembolso. La deuda externa pasó de 23 500 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 63 400 millones en 1991. Ese mismo año, casi el 28 por ciento del total de los ingresos derivados de la exportación se destinó al servicio de la deuda. La razón más importante de que la tasa de ahorro interno fuera cada vez más insuficiente para atender las necesidades de inversión fue el crecimiento del déficit fiscal público, que había subido de un promedio del 6,3 por ciento del PIB durante el séptimo plan quinquenal al 8,2 por ciento del PIB en 1990-91.

Se acumularon grandes déficit fiscales por varias razones. Se efectuaron gastos desorbitantes en concepto de subvenciones del gobierno central destinadas a fertilizantes, alimentos y exportaciones o de los gobiernos estatales para energía eléctrica, transporte y riego. La ineficacia en el funcionamiento de muchas de las empresas del sector público central y estatal representó una nueva carga para el presupuesto público.

Finalmente, además del déficit en cuenta corriente, hubo que financiar mediante endeudamiento público los crecientes gastos en cuenta de capital efectuados por el Gobierno y las empresas públicas. En 1990, las obligaciones de la deuda interna habían ascendido al 53 por ciento del PIB frente al 35 por ciento de 1980, y el pago de intereses representaba nada menos que el 24 por ciento del gasto total público. Además, las fuentes de crédito exterior registraron cambios importantes, ya que desaparecieron los créditos en concesiones favorables de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y entre gobiernos, y hubo que compensar su desaparición con préstamos comerciales de alto costo bien de los bancos o de nacionales indios no residentes.

Mientras la credibilidad internacional de la India fue alta no hubo problemas para obtener préstamos, y el país pudo continuar viviendo del crédito exterior. No obstante, la combinación de una serie de factores, entre ellos la fuerte subida de los precios de importación del petróleo y la menor solvencia de la India, provocaron una pérdida de confianza que dio lugar a la contracción del crédito a corto plazo junto con una nueva fuga de depósitos de nacionales indios no residentes. Por ello, a pesar de los préstamos obtenidos del Fondo Monetario Internacional (FMI), las reservas de divisas disminuyeron.

Este fue el contexto en que se introdujo la nueva política económica. Los organismos multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, exigieron la realización de reformas estructurales como condición para ayudar al país a superar la crisis cambiaria.

## ASIA Y EL PACIFICO



### Principales componentes de la nueva política económica

El objetivo de la nueva política era acomodar la demanda interna a los recursos disponibles y emprender cambios en las estructuras de suministro y producción a fin de eliminar el desequilibrio externo. Había que liberalizar la economía e integrarla gradualmente en la economía mundial, lo que suponía el dismantelamiento de los obstáculos arancelarios, la protección de la inversión extranjera directa y el perfeccionamiento de la tecnología de producción en varios campos. Los objetivos generales de los programas eran la estabilidad financiera, la instauración de políticas orientadas al exterior y la desregulación de los mercados internos.

Las reformas tenían dos componentes. Las medidas a corto plazo de estabilización inmediata trataban fundamentalmente de corregir el desequilibrio en el mercado cambiario mediante la contracción de la demanda, la reforma de la política comercial, la reducción del déficit fiscal y el dismantelamiento de los obstáculos a la libre circulación de capital. Debía mejorarse la competitividad externa mediante una considerable depreciación nominal del tipo de cambio.

El programa de ajuste estructural a medio plazo introdujo reformas en la política fiscal, cambiaria, comercial e industrial, además de establecer políticas referentes al sector público, las actividades financieras y el mercado de capitales. Estas reformas contenían elementos como la liberalización de los precios e inversiones, cambios en la estructura del sistema fiscal y de gasto público, moderación en las subidas salariales, privatización de las empresas públicas y mayor integración con la economía mundial.

Las políticas de ajuste introducidas no se referían específicamente al sector agrario, sino a toda la economía. No obstante, dada la importancia y predominio del sector agrario en la economía india, tanto en cuanto generador de ingresos y empleo cuanto por su estrecha vinculación con otros sectores de la economía a través de las relaciones de consumo y de insumo-producto, los cambios macroeconómicos y de otra índole implicados en el programa de estabilización y ajuste estructural tuvieron considerable repercusión en el sector. La descripción general de la evolución agrícola desde la independencia puede ayudar a disponer de la base necesaria para comprender todas las repercusiones de la reforma estructural.

### Política agrícola en la India durante la era de la planificación

Antes de la liberalización de la economía india, emprendida en junio de 1991, la política agrícola estaba dominada por



una estructura de planificación. Todo el conjunto de las políticas macroeconómicas, en particular las de contenido comercial, fiscal y monetario, tenían como fin servir a los objetivos de la planificación. Los planes relativos al sector agrícola, incluidos sus objetivos de producción y financiamiento, se decidían invariablemente a través de procesos controlados por el gobierno central o estatal.

El carácter y cometido de la planificación del sector agrícola indio estaba determinado fundamentalmente por la característica específica del sector, es decir, la presencia de millones de productores independientes. Por ello, con la planificación agrícola se trató de crear una infraestructura rural y, al mismo tiempo, ofrecer a los agricultores insumos y un marco de incentivos que les permitiera aumentar la producción mediante la adopción de tecnología moderna.

Los problemas de disponibilidad de alimentos se habían convertido en una preocupación importante y en un obstáculo al proceso de desarrollo, por lo que el objetivo central de la política agraria fue acelerar el crecimiento de la producción agrícola y de cereales destinados al consumo humano con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria. En el primer plan quinquenal y los que le siguieron hubo varios componentes agrícolas. El primero y más importante fue la adopción de medidas de reforma agraria a mitad de los años cincuenta con el fin de eliminar los intermediarios y conseguir una mayor igualdad en la distribución de las tierras.

El segundo componente agrícola fue la realización de cuantiosas inversiones en infraestructura rural. Se concedió gran prioridad a la inversión pública en riego y energía eléctrica (en pequeña, mediana y gran escala) tanto en los planes centrales como en los de alcance estatal. Simultáneamente, se introdujeron políticas para ofrecer crédito institucional en condiciones asequibles y otras subvenciones a los agricultores a fin de alentar la inversión privada en riego. Se ofrecieron también cuantiosas subvenciones de las tarifas cobradas a los usuarios de electricidad y agua de riego, que se mantuvieron considerablemente por debajo de los costos de explotación. El objetivo principal de este esfuerzo fue crear un entorno macroeconómico que alentara la inversión privada de los agricultores y, de esa manera, estimulara la producción.

Para acelerar el desarrollo agrícola se adoptaron políticas de promoción, en particular el Programa especial de producción de alimentos y los programas de ordenación de tierras y aguas y de planificación regional agroclimática.

Se efectuaron también considerables inversiones para el establecimiento de un sistema de investigación bajo los auspi-

## ASIA Y EL PACIFICO



cios del Consejo indio de investigación agraria y las universidades agrarias estatales. Simultáneamente, se estableció una red de extensión bien concebida con el fin de difundir las nuevas tecnologías entre los cultivadores. El resultado fue una rápida ampliación de la superficie ocupada por variedades de alto rendimiento.

Desde 1950 hasta 1967 el Programa de desarrollo comunitario y la red de servicios de extensión fueron los principales instrumentos para transformar la agricultura tradicional. Como complemento, durante los primeros años sesenta se adoptaron programas encaminados a intensificar la producción en algunos distritos con abundancia de recursos.

La llegada de la revolución verde a mitad de los años sesenta marcó un punto decisivo en la reconversión tecnológica de la agricultura india. El sistema de investigación y extensión agraria recibió especial atención durante este período, ya que se necesitaron intensas actividades de extensión y capacitación para conseguir que los agricultores aceptaran las variedades de trigo mexicano y del arroz del Instituto Internacional de Investigación sobre el Arroz (IRRI).

Inicialmente, la nueva tecnología se aplicó únicamente a la producción de trigo en los estados noroccidentales. No obstante, en los primeros años setenta se introdujeron con éxito nuevas variedades de arroz, y la revolución del arroz se extendió no sólo en Punjab y Haryana sino también a muchas otras partes de la India, incluidas las zonas costeras meridionales. La política agrícola se orientó ante todo a la modernización de la agricultura mediante la difusión de la tecnología de semillas-fertilizantes en diferentes partes del país. Se adoptaron también medidas para implicar a los agricultores marginales y en pequeña escala en el proceso de producción ofreciéndoles nuevos insumos, en particular semillas, fertilizantes y crédito con tasas subvencionadas.

El tercer elemento de la política adoptada durante la era de la planificación fueron los precios administrados. En el contexto de la situación generalizada de escasez de alimentos que predominó hasta mitad de los años cincuenta, la política de precios agrícolas había tratado de atenerse al objetivo principal de la planificación, es decir, mantener bajos los precios de los cereales destinados al consumo humano a fin de avanzar hacia la seguridad alimentaria. Tras la fundación de la Comisión de precios agrícolas en 1965, la política de precios ofreció también incentivos a los agricultores para que aumentaran la producción estableciendo precios estables y garantizando precios mínimos de sustentación. El objetivo de la política de precios era reconciliar dos intereses contradictorios: el de los



agricultores, que deseaban una remuneración equitativa, y el de los consumidores, que deseaban precios razonables.

El cuarto componente decisivo de la política fue el establecimiento de un sistema global de gestión para la adquisición, almacenamiento y distribución pública de cereales a fin de ofrecer alimentos a los consumidores a precios razonables. Durante los períodos de escasez, se combinaron iniciativas basadas en el establecimiento de precios mínimos de sustentación y de adquisición con actividades de adquisición obligatoria, gravámenes a las actividades de molienda, restricciones zonales y otras medidas para hacer posible la distribución de cereales (a precios subvencionados) a través del sistema público de distribución. Se acumularon existencias de alimentos suficientes para el funcionamiento de dicho sistema y también para ayudar a estabilizar los precios mediante operaciones de mercado abierto.

El quinto componente fue la adopción de políticas comerciales y cambiarias fuertemente controladas. En el caso de la agricultura, con excepción de algunos cultivos comerciales tradicionales, el sector quedó aislado de los mercados mundiales mediante el control casi total de las exportaciones e importaciones. El excedente estimado con respecto a las necesidades de consumo interno determinaba el volumen autorizado de exportaciones; lo contrario ocurría en el caso de las importaciones. Los cereales, azúcar y aceites comestibles se importaban en momentos de escasez para evitar que los precios internos de los alimentos de primera necesidad subieran y para conseguir cierta estabilidad en los precios internos en beneficio tanto de los productores como de los consumidores. El comercio exterior de la mayor parte de los productos agrícolas estaba sometido a contingentes y otras limitaciones, como la imposición de precios mínimos.

Finalmente, la política financiera trató de movilizar recursos para sufragar los gastos y la inversión públicos. Se creó un sistema para ampliar el crédito cooperativo e institucional al sector rural, facilitando así la inversión privada en infraestructura y alentando la adopción de nuevas tecnologías.

#### **Estrategia de planificación y agricultura**

Con este conjunto general de políticas se alcanzaron muchos de los objetivos del Gobierno. Las reformas del sistema de propiedad de la tierra fueron de alcance limitado pero consiguieron hacer de la explotación asociada a la propiedad el modo dominante de cultivo. No obstante, la legislación referente al máximo de tierras permisible fracasó rotundamente. Las políticas consiguieron también acelerar el crecimiento de la agri-



cultura y de la producción de cereales destinados al consumo humano. En vez del decepcionante ritmo de crecimiento de menos del 0,25 por ciento anual registrado entre 1904 y 1944, la producción agrícola creció un 2,7 por ciento y la de cereales un 2,9 por ciento anual durante el período 1949-1990. La introducción de variedades de alto rendimiento a mitad de los años sesenta permitió un aumento espectacular de las tasas de crecimiento en la producción de trigo y, posteriormente, arroz. En el caso de la producción de trigo se alcanzó una tasa anual de crecimiento del 5,1 por ciento entre 1967 y 1990, mientras que en el del arroz entre 1980 y 1990 el crecimiento fue del 4,1 por ciento.

Además, las nuevas tecnologías que durante la primera fase (1967 a 1975) se aplicaron únicamente al trigo cultivado en las zonas de regadío de Punjab, Haryana y Uttar Pradesh occidental, comenzaron a extenderse a otras regiones. Tras los notables avances conseguidos en la producción de arroz, la nueva tecnología se extendió gradualmente a las regiones costeras de regadío de Andhra Pradesh, Tamil Nadu y Karnataka. Durante los años ochenta, se difundió a los estados orientales densamente poblados de Bihar, Orissa, Bengala occidental y Assam, lo que permitió un significativo aumento de la producción de arroz.

Finalmente, el crecimiento acelerado de la producción de cereales permitió aumentar la seguridad alimentaria de una población en rápido crecimiento y reducir la dependencia de las importaciones de alimentos. Al final de los años setenta, la India era ya marginalmente autosuficiente en cereales para consumo humano. El constante crecimiento de la producción de cereales permitió con el tiempo un mayor acceso, tanto material como económico, a los mismos. La disponibilidad de cereales (medida en kilocalorías per cápita por día) creció más de un 20 por ciento entre 1960 y 1990.

El acceso de los sectores más pobres de la población a los alimentos mejoró cuando el rápido crecimiento de la productividad hizo descender el precio real del trigo y el arroz. Durante los años ochenta, aunque los precios ajustados al por mayor de todos los productos básicos registraron una tasa compuesta de crecimiento anual del 6,9 por ciento, los precios al por mayor del trigo y el arroz subieron sólo un 4,1 y un 6,5 por ciento anual, respectivamente. Los progresos conseguidos gracias al aumento de la productividad redundaron en beneficio tanto de los productores como de los consumidores. Por ello, aun cuando las relaciones de intercambio de trueque intersectoriales adquirieron signo negativo para los productores de trigo y arroz, su relación de intercambio de ingresos continuó



siendo favorable debido al aumento de los rendimientos y de la rentabilidad.

El acceso de los pobres a los alimentos mejoró debido a que con el tiempo disminuyó la proporción de ingresos per cápita necesarios para comprar alimentos. Mientras que el índice de los ingresos per cápita creció un 545 por ciento entre 1970 y 1990, el índice de precios de los alimentos aumentó sólo un 280 por ciento. Finalmente, el acceso de los pobres a los alimentos mejoró como consecuencia de los programas adoptados para combatir la pobreza, como el Programa integrado de desarrollo rural, el Programa rural de garantía y empleo de campesinos sin tierras, el Programa nacional de empleo rural y, posteriormente, el Jawahar Rozgar Yojana. Se establecieron mecanismos eficaces para aliviar las situaciones de escasez alimentaria y para resolver los problemas de las sequías extremadamente graves mediante la organización de programas especiales de empleo.

#### **Las políticas de planificación en el contexto del programa de ajuste estructural**

Si bien los estudios realizados demuestran los logros conseguidos por las políticas gubernamentales en el intento de intensificar el crecimiento y aumentar la seguridad alimentaria de una población cada vez más numerosa, con el tiempo resultaron insostenibles las enormes subvenciones concedidas a los fertilizantes, actividades de riego, electricidad, crédito y alimentos de consumo. Al mismo tiempo, las políticas de comercio exterior, la reglamentación interior de la agricultura y las consiguientes distorsiones en las políticas adoptadas discriminaron fuertemente a la agricultura en relación con las actividades manufactureras. Además, la reforma agraria no consiguió una distribución equitativa de la tierra y, en consecuencia, continúa habiendo grandes desigualdades. Finalmente, las nuevas tecnologías alentadas por las políticas y reglamentos eran más adecuadas para las regiones de la India con abundantes posibilidades de riego.

Las desigualdades regionales en cuanto a productividad e ingresos han continuado siendo elevadas y en algunos casos han tendido a aumentar. Los campesinos en general, y los agricultores marginales y en pequeña escala y jornaleros sin tierra en particular continúan siendo sumamente pobres en las regiones con menos recursos. La incidencia de la pobreza rural y urbana es muy elevada. Según las estimaciones más recientes de la comisión de planificación, en 1987-88 el 39 por ciento de la población de las zonas rurales y el 40 por ciento de la población urbana de la India vivía por debajo del umbral de

## ASIA Y EL PACIFICO



pobreza. Nada menos que 83 millones de niños estaban malnutridos en 1991.

Hasta hace poco se centraba la atención en estas limitaciones, pero no se había llegado a poner seriamente en duda la orientación general de la política agrícola dentro del marco de la planificación. En cambio, una vez introducida la nueva política económica en 1991, han sido objeto de fuerte debate todos los aspectos de la planificación y de la política macroeconómica a ella asociada: la estrategia autárquica de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones, y orientada a una rápida industrialización, transfirió los recursos de la agricultura comerciable a la industria haciendo evolucionar las relaciones de intercambio en contra de la agricultura.

La supervaloración del tipo de cambio subvencionó las importaciones y repercutió negativamente en todas las exportaciones, sobre todo en las de productos agropecuarios.

La mayor parte de las políticas sectoriales en todas las fases de producción, consumo y comercialización de los productos agrícolas redundaron en detrimento de la agricultura. Por ejemplo, la política de precios se concibió en la práctica con la finalidad primaria de ayudar a los consumidores. Los agricultores tuvieron que conformarse por lo general con precios administrados bajos so pretexto de ayudar a la población urbana necesitada, aun cuando aquellos tenían que pagar precios más altos por los insumos de producción nacional debido a la protección concedida a la industria local. Además, los agricultores tuvieron que cargar con una proporción mayor de los costos debidos al ineficiente funcionamiento de las organizaciones paraestatales, como la Food Corporation of India.

Las cuantiosas subvenciones concedidas a los insumos agrícolas han dado lugar a una asignación inadecuada de los recursos. Las diversas subvenciones concedidas al sector agrícola para fertilizantes, riego y electricidad, serían de 90 900 millones de rupias al año durante el decenio de los ochenta<sup>26</sup>. Estas subvenciones representaron una carga insostenible para las finanzas de los estados y del gobierno central, lo que redujo la capacidad gubernamental de efectuar grandes inversiones. Con todo, estas subvenciones no lograron compensar a los agricultores del efecto negativo de la contracción de los precios de producción administrados, la discriminación contra la agricultura por la sobrevaloración de la moneda y los altos precios de los insumos como consecuencia de la excesiva protección a la industria.

Por todo ello, se considera que muchos componentes de las reformas económicas, como la devaluación de la rupia, la drástica reducción de los derechos aduaneros y la menor protec-

<sup>26</sup> G. Ashok. 1989. Input subsidies in Indian agriculture — a statistical analysis. *Economic and Political Weekly*, XXIV(25).



ción a la industria, representarán probablemente el fin de la discriminación contra la agricultura comercial. Además, la liberalización del comercio debería llevar a un aumento de las exportaciones de la agricultura comerciable, que ha llegado a disfrutar de una clara ventaja comparativa desde la devaluación y las reformas en el sector del comercio.

### **Efectos de las reformas macroeconómicas en el sector agrario**

La nueva política económica de la India se puso en marcha en junio de 1991. El Gobierno comenzó a liberalizar la economía reformando las políticas comerciales, financieras, fiscales y de inversión. Se reestructuraron las empresas públicas y el presupuesto se sometió a un control más estrecho. Entre las reformas cabría señalar la adopción de un tipo de cambio flotante para la rupia, la abolición de la mayor parte de las licencias industriales, la supresión de las licencias de importación, la reducción de los aranceles y la flexibilización de los reglamentos de inversión extranjera. Aunque es demasiado temprano para evaluar todos sus efectos, es importante examinar algunas de las consecuencias a corto y medio plazo de estas reformas en el sector agrícola.

Las medidas de estabilización a corto plazo preveían fuertes recortes del gasto público y una política de austeridad fiscal. En consecuencia, se contrajeron notablemente no sólo los gastos corrientes sino también la inversión pública. La grave restricción de la demanda provocó una desaceleración del crecimiento económico, que descendió del 5,4 por ciento en 1990-91 a sólo el 0,9 por ciento en 1991-92, pero la economía se recuperó posteriormente y la tasa de crecimiento del PIB ascendió al 4,3 por ciento durante 1992-93 y 1993-94. Se prevé que en 1994-95 se acelere hasta el 5,3 por ciento.

La tasa de crecimiento de la agricultura, que era del 3,8 por ciento en 1990, descendió a -2,3 por ciento en 1991, pero luego se recuperó situándose en el 5,1, 2,9 y 2,4 por ciento en 1992, 1993 y 1994, respectivamente. No obstante, la irregularidad de los monzones hace muy difícil establecer una relación entre las reformas económicas y la tasa de crecimiento de la agricultura a corto plazo.

Los ajustes fiscales que provocaron los efectos más significativos en la agricultura fueron la reducción de la inversión pública en riego, energía eléctrica y otras infraestructuras rurales, incluida la investigación agraria, los caminos y carreteras y las comunicaciones.

La devaluación de la rupia, la reducción de los aranceles aduaneros y la eliminación de la protección a la industria (me-

## ASIA Y EL PACIFICO



<sup>37</sup> El Lobby Kulak es el más poderoso de los grupos de presión de los agricultores. En la India los agricultores ricos están bastante bien organizados. Entre sus asociaciones más importantes figuran la Bhartiya Kisan Union (Sindicato de agricultores indios), en la parte septentrional del país, y la Krishak Samaj (Sociedad agraria), en el sur. Además, muchos partidos políticos han apoyado durante largo tiempo la demanda de precios de producción más elevados. Muchas de las organizaciones que hasta mitad de los años sesenta se oponían a todo tipo de subida de los precios de los cereales destinados al consumo humano han apoyado posteriormente sin rodeos las subidas de dichos precios como forma de conseguir el apoyo de una gran parte de la población rural rica y de ingresos medios.

dianter contingentes y licencias) debían ayudar a acabar con la discriminación contra la agricultura y permitirle obtener más insumos a precios internacionales más bajos.

La eliminación de las subvenciones a los fertilizantes, electricidad y riego contribuyó en forma importante a reducir el déficit fiscal. El insumo de capital más importante en la agricultura son los fertilizantes. Si bien la mayor parte de los fertilizantes nitrogenados (N) se producen en el país, la mayor parte de los fertilizantes potásicos y fosfatados son de importación. La subvención a los fertilizantes nitrogenados se retiró parcialmente en 1991. Poco después de subir el precio de la urea un 35 por ciento, el Gobierno lo volvió a bajar un 5 por ciento ante la presión del Lobby Kulak<sup>37</sup>. Posteriormente, por recomendación del Comité parlamentario conjunto sobre los precios de los fertilizantes, el precio de la urea volvió a descender otro 10 por ciento, a partir del 25 de agosto de 1992. Los fertilizantes fosfatados (P) y potásicos (K) dejaron de estar controlados en 1992 y sus precios registraron una fuerte subida al aumentar la demanda. Para que los productores nacionales de fertilizantes pudieran competir con los importadores se abolió el derecho de importación del ácido fosfórico. Una consecuencia negativa de la subida desproporcionada de los precios de los fertilizantes ha sido su utilización fuertemente desequilibrada. Frente a un coeficiente N:P:K global para todo el país de 4:2:1, los coeficientes de consumo eran 9:3:3 antes de las reformas. A fin de restablecer cierto equilibrio, el Gobierno volvió a subir el precio de la urea un 20 por ciento a partir del 10 de junio de 1994. El consumo de fertilizantes ascendió a 12,4 millones de toneladas en 1993-94 y se prevé que registre un fuerte aumento hasta situarse en 14,1 millones de toneladas en 1994-95, sobre todo como consecuencia de la mayor demanda de los estados orientales.

Los gobiernos estatales están concediendo también cuantiosas subvenciones para la utilización de la electricidad y el riego. En algunos casos, estas subvenciones son tan elevadas que los estados no son capaces de financiar inversiones a largo plazo en riego y producción de electricidad. Esta es una de las causas importantes del declive de la inversión pública en la agricultura.

Una considerable devaluación nominal de la rupia en junio-julio de 1991 hizo más competitivas las exportaciones de muchos productos agrícolas. Así, las exportaciones de arroz, trigo, algodón, frutas y hortalizas, pescado y productos pesqueros y carne recibieron un impulso significativo. Las exportaciones agrícolas y de la agroindustria ascendieron desde 3 338 millones de dólares EE.UU. en 1991-92 a 4 151 millo-



nes de dólares EE.UU. en 1993-94. A pesar de las recomendaciones sobre una completa reestructuración del crédito rural, la abolición del crédito subvencionado y el cierre de los bancos rurales regionales, la estructura no ha cambiado de forma radical desde la liberalización<sup>38</sup>.

Los ajustes de los precios de adquisición adoptados con la finalidad de ofrecer mayores incentivos a los productores constituyen un componente importante del conjunto de medidas de reforma. Hubo que subir los precios para compensar a los agricultores de los aumentos del precio de los insumos, por ejemplo, los fertilizantes y la electricidad. Las preocupaciones anteriores por seguir la política tradicional de mantener bajos los precios de los alimentos, considerada un elemento decisivo en la lucha contra la pobreza, ha desaparecido ante la necesidad de conceder mayores incentivos y rentabilidad a los productores. No obstante, dados los obstáculos técnicos e institucionales a la producción agrícola, los expertos indios han puesto generalmente en duda la eficacia de utilizar únicamente una subida de los precios agrícolas para conseguir un crecimiento más rápido del sector. Varios estudios sobre las elasticidades de los precios a corto y largo plazo demuestran que la producción responde más fácilmente a las medidas relacionadas con la infraestructura (especialmente el riego) que a los cambios de precios<sup>39</sup>.

En el caso del trigo, por ejemplo, el precio mínimo de sustentación, para la adquisición, se subió de 225 rupias por quintal en abril de 1990 a 350 en enero de 1994, mientras que su precio subió de 234 a 330 rupias por quintal durante el mismo tiempo. En el caso del arroz, el precio de adquisición pasó de 205 rupias en 1990/91 a 340 rupias por quintal en 1994/95. El precio de venta del arroz subió de 377 rupias por quintal a 537 en abril de 1994. Las subidas de precios de estos cereales han provocado una situación especial, ya que el precio de venta del trigo y el arroz del sistema de distribución pública ha alcanzado niveles todavía superiores a los del precio de mercado. En consecuencia, la utilización de las existencias públicas ha disminuido fuertemente, lo que ha permitido una considerable acumulación de existencias alimentarias, que han alcanzado un volumen superior a los 30 millones de toneladas. Debido a estas subidas de los precios administrativos, el arroz de la India no puede competir en el mercado internacional y las exportaciones de trigo no son viables<sup>40</sup>. Además, el fuerte ascenso de los precios de los cereales y los precios de venta de las «tiendas de precios equitativos» ha repercutido negativamente en la seguridad alimentaria de la población necesitada, y ha hecho aumentar la pobreza.

<sup>38</sup> El Gobierno estableció en 1991 el Comité Narsimham para que formulara recomendaciones sobre las reformas del sistema monetario.

<sup>39</sup> G. Bhalla, ed. 1994. *Economic liberalization and Indian agriculture*. Nueva Delhi, New United Press.

<sup>40</sup> Government of India. 1995. *Economic survey 1994-95*. Nueva Delhi, Government Press, pág. 80.

## ASIA Y EL PACIFICO



### Liberalización de la agricultura india y problemas relacionados con las políticas

El objetivo central de la política agrícola de la India continúa siendo la seguridad alimentaria. Con una población numerosísima (844 millones de habitantes) y en crecimiento y cuyos ingresos per cápita, según las previsiones, aumentarán en los próximos años, es probable que la demanda de cereales crezca rápidamente. Las autoridades están convencidas de que un requisito fundamental para poder atender el crecimiento de la demanda de alimentos es acelerar el crecimiento de la producción de cereales.

Para fomentar el crecimiento agrícola se requieren inversiones públicas y privadas en riego e infraestructura rural en general. No obstante, la tasa de inversión en la agricultura ha disminuido desde los primeros años ochenta. Ello se ha debido en gran parte a que, en la mayor parte de los estados, una proporción considerable del presupuesto público se destina a las cuantiosas subvenciones concedidas a la electricidad, transporte y abastecimiento de agua y a sufragar el ineficiente funcionamiento de los sistemas de electricidad y de riego. Además, las autoridades están examinando la posibilidad de descentralización y privatización de los proyectos de riego (con subvenciones específicas para los planes importantes desde el punto de vista social), arrendamiento de los sistemas de distribución a los *panchayats*<sup>41</sup> y la formación de cooperativas de riego para fijar y recaudar tarifas por la utilización del agua y administrar y mantener los canales de distribución. Es probable que la inversión privada en la agricultura aumente si se fomenta también la inversión pública para permitir a los agricultores adoptar tecnologías que eleven los rendimientos, y si los agricultores encuentran incentivos en unos precios rentables.

### Las reformas y las exportaciones agrícolas

Los economistas y los responsables de la adopción de políticas están por lo general de acuerdo en que la India tiene posibilidades de exportación de algunos productos agrícolas. Además de los productos tradicionales, como el té y el café, se ha observado un rápido aumento de las exportaciones de muchos productos nuevos, como pescado, arroz, frutas y alimentos elaborados. Existen buenas posibilidades de aumentar las exportaciones de cereales destinados al consumo humano, como el arroz y el trigo. No obstante, a corto plazo, la competitividad de varios productos agrícolas disminuirá gradualmente, debido a la fuerte inflación asociada a la nueva política económica.

<sup>41</sup> *Panchayats* son los órganos rectores tradicionales debidamente elegidos de las aldeas. Recientemente, en virtud de una enmienda de la constitución, se han transferido muchos poderes legales a los organismos locales, incluidos los *panchayats*.



¿Hasta qué punto debería la India liberar su comercio de cereales, aceites y azúcar como consecuencia de su adhesión al GATT? El argumento principal en favor de esa posibilidad es que la India podría obtener inmensos beneficios de una liberalización completa del comercio, y que incluso la seguridad alimentaria podría obtenerse en forma mucho más eficiente y menos costosa si, en vez de depender de enormes existencias de alimentos, se recurriera a las importaciones y exportaciones de cereales como medio de contrarrestar las fluctuaciones de los suministros internos.

Los defensores de la opinión contraria argumentan que la India no debe liberar su comercio inmediatamente y que su demanda de cereales debe atenderse con la producción interna. Se sostiene que, dado que la producción de alimentos es el medio de vida predominante de un gran porcentaje de la mano de obra del país, cuya fortuna depende de la tasa de crecimiento de la producción y de la productividad del sector de los cereales, la India debe aislarse de los cambios de los precios internacionales. Por el contrario, el libre comercio acentuaría probablemente la variabilidad de los precios del mercado interno a corto plazo como consecuencia de las grandes fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas. Ello representaría riesgos e incertidumbres para los precios de mercado. Dichas fluctuaciones repercutirían de forma negativa en la seguridad alimentaria de los pobres.

Desde un punto de vista práctico, el nuevo clima de liberalización del comercio debería hacer posible prescindir de muchos instrumentos coercitivos, como la adquisición obligatoria, las restricciones zonales y los límites de existencias, y hacer un uso más eficaz de los mercados tanto a escala nacional como internacional. Entre las medidas más importantes cabría destacar las siguientes: reducir los costos de adquisición y almacenamiento gracias a un funcionamiento más adecuado de la Food Corporation of India y la participación del comercio privado en las operaciones de adquisición; corregir muchas de las actuales deficiencias en el sistema de distribución pública gracias a un proceso gradual que orientaría la asistencia únicamente a los pobres, tanto de las zonas rurales como urbanas, eliminando su sesgo a favor de la ciudad y haciendo llegar la ayuda a la mayor parte de las zonas rurales y fortaleciendo la cobertura en los estados pobres, como Bihar y Orissa; introducir una estrategia más eficaz en función de los costos para la ordenación de las existencias alimentarias, que debería tener en cuenta la demanda probable de alimentos y las fluctuaciones de la producción en los precios internos; autorizar a la Food Corporation of India a participar en los mer-

## ASIA Y EL PACIFICO



cados internacionales de futuros con el fin de reducir las reservas de estabilización y rebajar los costos y subvenciones; finalmente, intensificar la cooperación regional.

**Observaciones finales**

Como consecuencia de las reformas macroeconómicas, es posible que el sector agrario obtenga grandes beneficios no sólo porque podrá atender a una demanda interna cada vez mayor, sino también porque podrá aprovechar las posibilidades de exportación ofrecidas por el mayor acceso a los mercados externos. La globalización de la agricultura india ofrece al mismo tiempo oportunidades a los responsables de la adopción de políticas. Existe la posibilidad de obtener grandes beneficios gracias a un aumento considerable de las exportaciones agrícolas, sobre todo de los productos de alto valor y que requieren gran concentración de mano de obra. No obstante, ello sólo será posible si el sector agrícola es capaz de generar mayores excedentes aumentando las inversiones públicas y privadas en infraestructura rural, investigación y desarrollo, nueva tecnología y comercialización. El desafío para el futuro está no sólo en modernizar la agricultura en pequeña escala y en hacerla eficiente y competitiva, sino también en involucrar en el proceso de desarrollo a la numerosísima población rural, incluidos los agricultores marginales y en pequeña escala y los jornaleros sin tierras.



### RESUMEN REGIONAL

En el pasado, se ha dicho que los países de América Latina y el Caribe carecen de políticas agrícolas preestablecidas y que intervienen en este sector con la finalidad principal –o exclusiva– de adaptarse a los acontecimientos ocurridos en la esfera macroeconómica. Independientemente de la validez de esta opinión, el papel subordinado de las políticas agrícolas se ha hecho cada vez más patente en los últimos años, en los que se ha dejado que las fuerzas del mercado, más que la intervención gubernamental, determine en forma creciente la asignación de recursos y la formación de precios. Este proceso ha sido común a una gran mayoría de los países de todo el mundo, pero se ha hecho especialmente patente en varios países de esta región. No obstante, parece que la agricultura regional no ha percibido todavía los beneficios previstos de una orientación de mercado bastante generalizada. La mejoría económica global de los últimos años contrasta con los malos resultados generales del sector agrícola, lo que ha intensificado el debate sobre la conveniencia de revisar el ritmo y modalidades de liberalización, con el fin de ampliar sus beneficios a las zonas desfavorecidas, especialmente las rurales. Además, la reciente turbulencia de los mercados financieros ha introducido nuevas incertidumbres en las perspectivas económicas y agrícolas generales de varios países de la región. Estos acontecimientos han suscitado otro debate sobre los límites de una política económica que integra la apertura al exterior con el control de los tipos de cambio como ancla contra la inflación.

En esta sección se examinan brevemente las principales características de la actual situación económica y agrícola de la región, y se señalan algunas de las consecuencias para los resultados y políticas agrícolas de los distintos países.

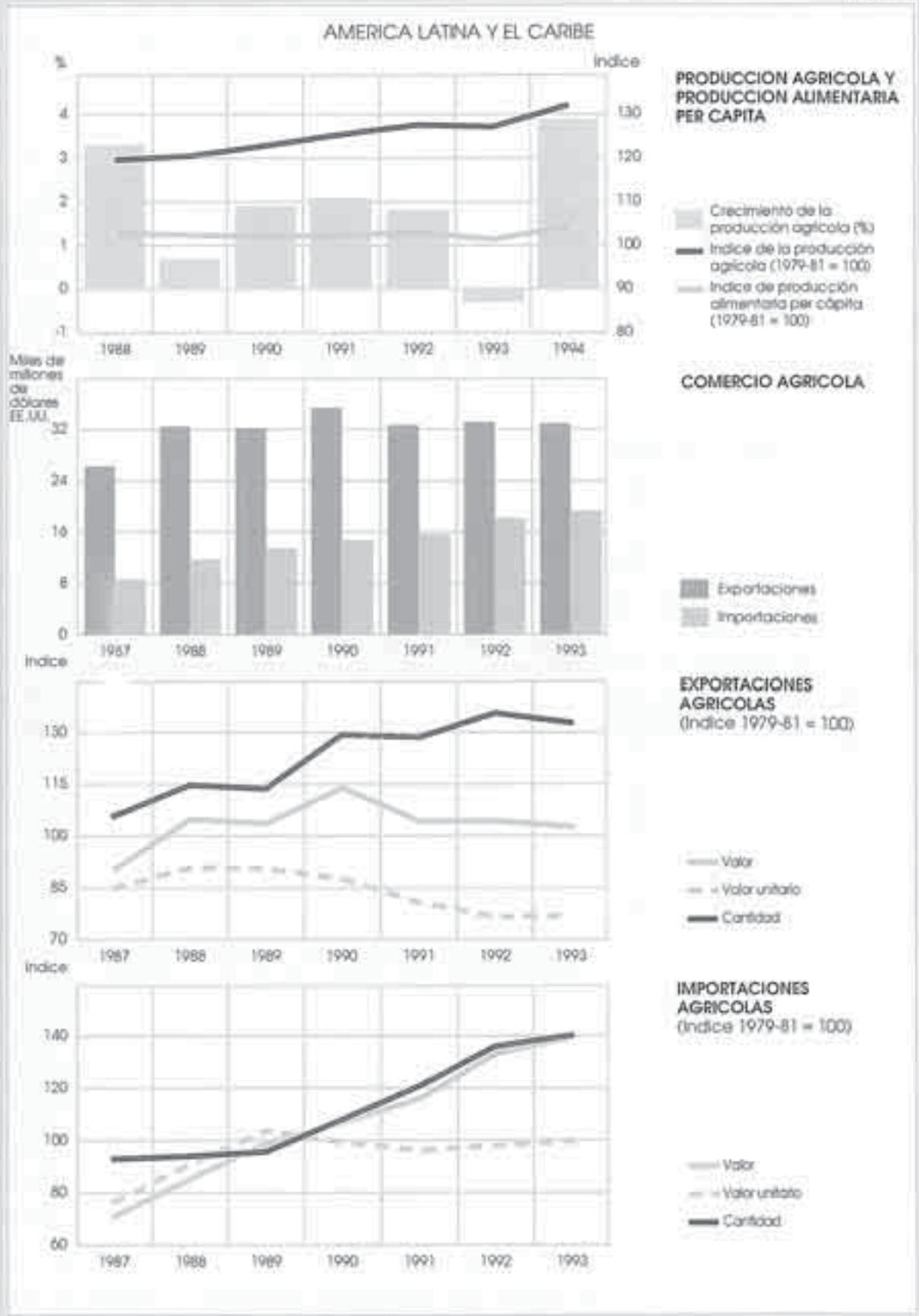
#### Principales acontecimientos económicos

La situación económica de América Latina y el Caribe en 1994 y primer trimestre de 1995 se ha caracterizado, en general, por un crecimiento moderado, la desaceleración de la inflación y fuertes desequilibrios financieros y en cuenta corriente financiados con cuantiosas, pero cada vez menores, aportaciones de capital.

El crecimiento económico regional de 1994 se estimó en el 3,7 por ciento, lo que representa una subida respecto al promedio del 3,2 por ciento de 1991-93<sup>42</sup>. Los factores generales que explican el crecimiento acelerado son la recuperación económica de los países industriales, la expansión constante de la inversión interna y los progresos en la estabilización y la

<sup>42</sup> Las estimaciones económicas de esta sección son las presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Figura 8



Fuente: FAO

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE



reforma estructural. Un rasgo notable es la convergencia de las tasas de crecimiento en los distintos países de la región (debido quizá a la mayor convergencia de sus políticas); la mayoría de ellos consiguieron tasas de crecimiento moderadas y sólo en algunos de ellos se registraron descensos. La inflación se situó en el 16 por ciento (si se excluye el Brasil), el nivel más bajo desde hace muchos años. El Brasil consiguió también progresos significativos en lo que respecta a los precios, y la tasa de inflación mensual bajó desde casi el 47 por ciento en junio al 0,6 por ciento en diciembre. Las exportaciones regionales crecieron un 14,3 por ciento en lo que respecta al valor, cifra muy superior al 5 por ciento de 1992-93; ello fue resultado, en particular, del dinamismo del comercio intrarregional y de la subida, por primera vez en cinco años, de los precios de los productos distintos del petróleo. No obstante, como las importaciones crecieron todavía con mayor rapidez, el déficit en cuenta corriente subió de 46 000 millones a 49 700 millones de dólares EE.UU. El financiamiento de este déficit fue posible gracias a la afluencia de capitales que, aunque inferior a la de 1992 y 1993, llegó a sumar un total de 57 000 millones de dólares EE.UU.

La crisis financiera de México en diciembre de 1994 ha tenido efectos financieros y económicos desestabilizadores no sólo para México sino para todo el conjunto de la región. En México, a la devaluación y flotación del peso desde diciembre siguió un rebrote inflacionario y un endurecimiento de las políticas fiscales y monetarias. En consecuencia, las perspectivas a corto plazo del país apuntan a una grave recesión económica (se prevé una caída del PIB del 3 por ciento en 1995), aunque parece que las actuales medidas restrictivas de estabilización van a ser de carácter transitorio.

Los acontecimientos de México tuvieron efectos negativos en los mercados financieros de la región y de todo el mundo. Las entradas de capital se desaceleraron y los mercados de valores sufrieron un descenso, lo que acentuó un proceso ya iniciado como consecuencia de la subida de las tasas de interés en los Estados Unidos. Varios países sufrieron fuertes presiones en lo que respecta a las tasas de interés y tipos de cambio, al mismo tiempo que tuvieron que hacer frente a una subida de los costos de reembolso de la deuda como consecuencia del ascenso de las tasas de interés en los países acreedores. Las perspectivas de mayor crecimiento económico en los países desarrollados y las nuevas previsiones sobre el tipo de cambio obligan a pensar que estos problemas pueden acentuarse en los años venideros.

La situación obligó a plantearse una vez más el problema de la función del capital extranjero en las economías de la región. En *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*



1994 se examinaron los difíciles problemas de gestión económica planteados por las entradas de capital y los nocivos efectos derivados de las mismas, en particular las pérdidas de competitividad provocadas por la sobrevaloración de las monedas. La crisis mexicana ha planteado nuevos problemas. En lo que respecta al propio México, ha aumentado la preocupación por sus fuertes costos socioeconómicos y la capacidad tanto del país como de la comunidad financiera internacional de restablecer la estabilización y la confianza del mercado en un futuro próximo. En cuanto al resto de América Latina y el Caribe, se han escuchado voces de preocupación por la posible extensión de la crisis a otros países e incluso de una grave y generalizada perturbación del proceso de recuperación actualmente en curso. No obstante, parece que estos temores no están fundados. A diferencia de la situación que dio lugar a la crisis de la deuda del decenio de 1980, las recientes entradas de capital se produjeron en gran parte en forma de emisiones de bonos y de inversión directa (más que de préstamos bancarios de interés flotante) y se orientaron más al sector privado que al público. Además, la reciente experiencia de estabilización y reforma en varios países de la región parece haber creado suficiente confianza del mercado para hacer improbable una inversión general de los flujos privados. No obstante, los acontecimientos recientes han subrayado los posibles riesgos de acumular deudas externas más allá de determinados niveles sostenibles, y la importancia de mantener la confianza de los mercados financieros mediante políticas macroeconómicas creíbles y coherentes y la transparencia de los mercados financieros.

#### **Resultados del sector agrícola**

La evolución reciente de la producción agrícola revela la persistencia de dificultades en el intento de superar la crisis del sector que comenzó en los primeros años ochenta. Esta prolongada crisis queda reflejada en el hecho de que la producción agrícola regional per cápita no ha alcanzado nunca los niveles de 1981, aunque los resultados negativos correspondieron sobre todo al sector agrícola no alimentario. Tras el bienio relativamente favorable de 1987-88, en que la producción se recuperó tras unos resultados especialmente decepcionantes, la agricultura regional inició un nuevo período de crecimiento lento. De 1989 a 1993 la producción agrícola per cápita disminuyó entre un 2 y un 3 por ciento, en términos generales. Aunque datos preliminares relativos a 1994 señalan un considerable aumento de la producción agrícola (el 4,1 por ciento, es decir, el 2,2 por ciento en cifras per cápita), la producción per cápita continuaría siendo ligeramente inferior al máximo de 1981. Las estimaciones favorables sobre la producción de



1994 reflejan en gran parte una expansión significativa de la producción agrícola en el Brasil (6,7 por ciento) y la Argentina (8,5 por ciento), aunque en esta última el crecimiento representa en gran medida una recuperación del 5,8 por ciento registrado en 1993. Por otro lado, muchos países obtuvieron resultados poco brillantes o negativos. En lo que respecta a los mayores productores, se estima que la producción agrícola creció sólo un 1,3 por ciento en México, mientras que en Colombia quizá haya disminuido un 3 por ciento.

Los resultados del comercio agrícola regional desde el comienzo del decenio de 1980 han sido también por lo general decepcionantes. Gran parte de este período se ha caracterizado por unos precios sumamente bajos de los principales productos de exportación de la región y por el deterioro de las relaciones de intercambio agrícolas. Las exportaciones agrícolas, expresadas en dólares, apenas crecieron durante 1980-93, a pesar de un crecimiento anual medio del volumen de las exportaciones del 2 por ciento. Como el aumento de los precios de las importaciones de mercancías superó notablemente al del valor de las exportaciones agrícolas, la capacidad adquisitiva de éstas disminuyó aproximadamente una cuarta parte en la región durante el mismo período de 13 años. No obstante, más recientemente han mejorado los resultados comerciales. La información disponible sobre 1994-95 indica que el fortalecimiento de los precios de los productos básicos quizá haya permitido significativas mejoras en los ingresos derivados de la exportación en numerosos países, a pesar de las pérdidas de competitividad como consecuencia de la sobrevaloración de la moneda en varios de ellos.

#### **Evolución económica y repercusiones en la agricultura**

Los recientes acontecimientos económicos y financieros mencionados están teniendo importantes consecuencias en las condiciones nacionales e internacionales del desarrollo agrícola. En México, la devaluación del peso alteró significativamente las relaciones de precios entre los productos nacionales e importados. La subida de los precios de los cereales importados representó una mejora de la competitividad para los productores nacionales, un aumento de las compras directas a los productores locales por parte de los sectores pecuario y de molinero y una reducción de las compras de cereales importados procedentes de reservas públicas. Por otra parte, los sectores de la ganadería y los piensos, que utilizan grandes cantidades de cereales importados desde los Estados Unidos, se vieron perjudicados como consecuencia de la devaluación. Así ocurrió especialmente en el caso de los productores de ganado que habían utilizado préstamos designados en dólares al amparo del programa de garantía del crédito GSM-102,

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



cuyos reembolsos debían efectuarse con el nuevo tipo de cambio.

En Venezuela, otro país castigado por la recesión económica y graves dificultades financieras, la fuerte devaluación del bolívar y el control cambiario dieron lugar, entre otras cosas, a una caída de las importaciones de alimentos y a la suspensión del programa de garantía del crédito GSM-102. Al mismo tiempo, los agricultores sufrieron como consecuencia de los drásticos recortes en las medidas de crédito subvencionado y de apoyo a los precios. La recesión ha dado lugar también a cambios en las pautas de consumo. El consumo de carne disminuyó, lo que ocasionó una merma de la demanda de pienso y una reducción de los hatos y rebaños; al mismo tiempo, la demanda se desplazó del trigo de pan a productos de maíz y arroz, menos costosos.

En el Brasil, el considerable éxito del nuevo programa de estabilización en el intento de reducir la inflación, junto con el aumento de la capacidad de adquisición de los consumidores (el PIB per cápita subió casi un 3 por ciento en 1994 y podría crecer otro tanto en 1995), beneficiaron probablemente de modo significativo a la agricultura en lo que se refiere a la demanda. Los precios agrícolas contribuyeron en forma notable a reducir la inflación, gracias a una campaña agrícola excepcional. En cambio, en lo que se refiere a la oferta, los programas brasileños de crédito subvencionado y de sustentación de los precios se vieron dificultados por las medidas macroeconómicas de estabilización. En el sector exterior, el establecimiento de una nueva banda para el real tras los recientes acontecimientos en los mercados financieros internacionales provocó de hecho una devaluación de la moneda y permitió aumentar la competitividad de varios productos de exportación fundamentales. Por ejemplo, se preveía que la devaluación contrarrestara la caída de los precios internos de la soja; daría cierta competitividad al sector de la carne de vacuno actualmente perjudicado por los elevados precios del ganado en pie, y favorecería una nueva expansión de la exportación de productos forestales, que podría alcanzar un nuevo récord en 1995. Por el contrario, el sector de la molinera de trigo ha manifestado sus preocupaciones por los efectos negativos de la subida de los costos del trigo importado en un mercado de la harina ya deprimido. Las consideraciones económicas están causando también otro tipo de problemas en los mercados de exportación de productos básicos. La necesidad de contener los precios en virtud del plan de estabilización obligó a considerar la posibilidad de desviar parte de las existencias de café al mercado interno.

En la Argentina, la prolongación de un régimen de tipo de cambio fijo, elemento clave para la estabilización de los pre-

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



cios, ha creado no obstante graves dificultades para los productos básicos. Los problemas de pérdida de competitividad como consecuencia del tipo de cambio han agravado los derivados del descenso de los precios reales de algunos artículos de exportación fundamentales, como el trigo y la carne. Se ha estimado que, en los tres años que siguieron a la introducción del plan de convertibilidad, los precios de la tierra de la pampa de primera calidad disminuyeron un 5 por ciento; si se incluye la tierra de menor calidad, el descenso global se estima aproximadamente en un 30 por ciento. Además, la deuda agrícola habría ascendido a 5 000 millones de dólares EE.UU., es decir, aproximadamente el 40 por ciento del producto bruto del sector<sup>42</sup>. Por el contrario, los productores han conseguido cierta compensación en forma de líneas de crédito revisadas por el Banco de la Nación, la eliminación de los impuestos sobre los activos y los derechos de importación de bienes de capital, préstamos especiales para (pre)financiar las exportaciones, hipotecas inmobiliarias libres de impuestos y un programa de cambio rural.

Dentro de un contexto de prudentes políticas fiscales, monetarias y cambiarias y de crecimiento económico sostenido, Colombia ha continuado su apertura económica iniciada en 1991. No obstante, esta política, que introdujo reducciones globales en el crédito y en las subvenciones a las exportaciones y otras actividades y la liberalización de las importaciones, ha sido criticada por las asociaciones de campesinos y considerada causante de la depresión de la agricultura. De hecho, la producción agrícola creció entre 1991 y 1993 sólo un 0,8 por ciento al año, las exportaciones agrícolas disminuyeron un 2,7 por ciento anual, a pesar de la expansión del volumen de las exportaciones, y el volumen de las importaciones agrícolas aumentó una tercera parte, lo que redundó al parecer en detrimento de la producción interna. Es difícil evaluar la influencia de la apertura en estos resultados (intervinieron también otros factores, como los largos períodos de sequía de 1992 y 1993, la apreciación relativa de la moneda y los bajos precios internacionales del café y otros productos de exportación). En cualquier caso, los problemas de la agricultura dieron lugar a la introducción de medidas de apoyo para aumentar la eficiencia del sector. Al finales de 1993 se aprobó una nueva ley de reforma de la agricultura, que incluía disposiciones sobre precios mínimos garantizados, fondos de estabilización de productos básicos, compensación a los productores afectados por las exportaciones subvencionadas y créditos subvencionados a la inversión agraria. Las promesas del nuevo Gobierno instaurado en agosto de 1994 revelan una actitud de apoyo hacia la agricultura. En particular, se anunció un programa de «acuerdo de absorción» en que las industrias de ela-

<sup>42</sup> *The Economist*, 26 de noviembre de 1994.

**AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE**

boración, como por ejemplo la producción de piensos y la fabricación de aceite, aceptan comprar todos los productos de origen nacional a precios previamente especificados.

A pesar de su indiscutible éxito económico, Chile ha encontrado también problemas en su sector agrícola. En 1993 la producción agrícola aumentó aproximadamente un 5 por ciento (frente al 5,6 por ciento del conjunto de la economía), pero las exportaciones agrícolas disminuyeron un 4,5 por ciento, tras muchos años de expansión. La producción creció otro 5,6 por ciento en 1994, pero el excedente del comercio agrícola, ya reducido en 1993, disminuyó todavía más, debido en parte al mediocre resultado de las exportaciones de fruta y al aumento de las importaciones. Los productores y exportadores agrícolas han tropezado con dificultades como consecuencia de la subida de los costos (sobre todo de la mano de obra), la apreciación del peso respecto del dólar y la competencia de importaciones de varios cultivos tradicionales. En correspondencia con su política orientada al mercado, el Gobierno ha continuado ofreciendo apoyo sólo limitado a la agricultura. Con el fin de aumentar las exportaciones de frutas, productos agroindustriales, vino y otros productos, el nuevo Gobierno ha comunicado el establecimiento de un Fondo de promoción de las exportaciones, que comenzó sus operaciones el 1° de enero de 1995 con un capital inicial de 10 millones de dólares EE.UU.



## AMERICA CENTRAL

### Introducción y exposición general

Después de más de un decenio durante el cual la región de América Central<sup>44</sup> se vio asolada por disturbios civiles, el decenio de 1990 introdujo una fase de relativa paz y tranquilidad, en que los conflictos armados de El Salvador y Nicaragua llegaron a soluciones negociadas, y en Guatemala se redujeron significativamente los enfrentamientos. En parte como consecuencia del éxito del proceso de paz, el crecimiento económico medio de los cinco países subió de menos del 2 por ciento al año entre 1985 y 1990 a algo más del 3 por ciento entre 1990 y 1994. Costa Rica, único de los cinco países que no se vio inmerso en conflictos armados de forma directa o indirecta, fue el que conoció una tasa de crecimiento más rápida, que se mantuvo de forma relativamente estable en torno al 5 por ciento anual desde 1984 a 1994. La economía de El Salvador creció también casi un 5 por ciento anual después de 1990, mientras que en la segunda parte del decenio de 1980 el ritmo había sido menos de la mitad. En los otros países la recuperación fue bastante menor; la tasa de crecimiento de Guatemala aumentó marginalmente, pasando del 2,9 por ciento en 1985-90 al 4 por ciento en 1991-94, mientras que Nicaragua se tuvo que conformar con reducir el ritmo negativo de crecimiento, que pasó del -3,5 por ciento al -1,3 por ciento anual. En Honduras, el mayor y más poblado de los países del istmo, el crecimiento se desaceleró ligeramente en el segundo periodo, situándose en un 2,7 por ciento frente al 3,2 por ciento anterior. Estas tasas de crecimiento se produjeron en un contexto de importantes avances hacia la liberalización del comercio y desreglamentación del mercado, como se expone a continuación.

Después de 1990, estos países emprendieron programas de estabilización y ajuste estructural, no siempre con el mismo éxito. Costa Rica comenzó el proceso en la primera mitad de los años ochenta y Guatemala introdujo algunas medidas a mitad del decenio, pero los otros países no emprendieron programas generales de ajuste hasta el final del decenio de 1980 o comienzos del de 1990. En lo que se refiere a El Salvador y Guatemala, el ajuste fiscal desempeñó un papel secundario en la estabilización, ya que esos países tenían déficit presupuestarios relativamente pequeños, muy por debajo del 4 por ciento del PIB. Honduras fracasó en sus intentos de reducir el déficit fiscal, que en 1992-93 fue de aproximadamente el 7 por ciento, prácticamente el mismo que en 1985-86. Por el contrario, Nicaragua consiguió logros espectaculares en la lucha contra el déficit fiscal, que descendió desde el 20 por ciento del PIB durante el período 1985-88 a menos del 4 por ciento en 1989, para alcanzar un superávit en 1991, que posterior-

<sup>44</sup> El presente examen se refiere a los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA), a saber, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



mente aumentó hasta llegar a ser del 3 por ciento. Aunque esta reducción del déficit estuvo asociada a la eliminación de la hiperinflación, no consiguió detener la caída del PIB real y fue acompañada de reducciones incluso mayores de los ingresos per cápita. Aunque Costa Rica ha sido el país de crecimiento más rápido de la región, su déficit fiscal se prolongó persistentemente en los años noventa (véase la sección sobre Costa Rica, pág. 143).

En la medida en que los programas de estabilización trataron de mejorar la cuenta comercial corriente, constituyeron un fracaso. En los diez años comprendidos entre 1985 y 1994, en el total de los cinco países se registraron sólo tres superávits comerciales (Costa Rica, Guatemala y Honduras en 1986), y el déficit comercial regional subió de forma constante después de 1988, alcanzado en 1990-94 una media de 2 500 millones de dólares EE.UU., frente a los 1 100 millones de 1985-89. Junto con este superávit comercial en rápido crecimiento se produjo un estancamiento de las exportaciones agrícolas. En el conjunto de los cinco países, las exportaciones agrícolas en precios corrientes subieron un 7 por ciento desde 1985 a 1986, pero en ninguno de los años posteriores se volvió a recuperar el nivel de 1986. Al tratar de este tema, convendría distinguir entre Costa Rica y el resto de los países. En 1993, las exportaciones agrícolas de Costa Rica eran un 60 por ciento superiores a las de 1985 en valor y un 125 por ciento mayores en lo que respecta al volumen. Ninguno de los otros países de América Central consiguió aumentar el valor de sus exportaciones; es más, en el caso de Guatemala no se observó prácticamente ningún cambio y en el de El Salvador, Honduras y Nicaragua se produjeron descensos considerables.

En El Salvador y Guatemala, el descenso, en el primer caso, y el estancamiento, en el segundo, de los ingresos derivados de las exportaciones agrícolas fueron consecuencia de unos precios poco favorables, especialmente en el caso del café. De 1990 en adelante, las exportaciones agrícolas de El Salvador aumentaron un 14 por ciento anual en volumen y las de Guatemala un 10 por ciento, pero las tasas de crecimiento de los ingresos de exportación durante ese período fueron de -1,5 y 0,5 por ciento, respectivamente. En contraste con el flojo resultado de los ingresos de exportación, el valor de las importaciones agrícolas de la región aumentó de forma considerable, pasando de 530 millones de dólares EE.UU. en 1985 a 1 170 millones en 1993. Debido al ligero descenso de los precios de importación, el aumento del volumen fue marginalmente mayor al del valor. El gran aumento de las importaciones de la región hizo que el coeficiente del valor de las importaciones:exportaciones agrícolas subiera de 1:5 en 1985 (lo que significa que las importaciones representaron un 20

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



por ciento de las exportaciones en precios corriente) a 2:5 en 1993. A comienzos del decenio de 1990, El Salvador y Nicaragua eran sólo marginalmente exportadores netos de productos agrícolas, y tanto en Guatemala como en Honduras la tendencia parecía ser descendente. Las medidas de liberalización del comercio han tendido a estimular las importaciones más que las exportaciones agrícolas. En consecuencia, los gobiernos se han sentido obligados a aplicar medidas selectivas de contención de las importaciones, que se examinan en el Análisis de las políticas nacionales (pág. 143).

El aumento de las importaciones agrícolas con respecto a las exportaciones no tiene que ser en sí mismo motivo de preocupación sobre los principios de eficiencia y ventaja comparativa general. En el caso específico de la región, no obstante, los cambios observados en los precios de los productos internacionales junto con el declive de las exportaciones agrícolas netas resultan ciertamente preocupantes. En 1993 el coeficiente entre los precios de las exportaciones y los de las importaciones en el conjunto de la región era un 25 por ciento inferior al de 1985. Durante el período comprendido entre 1985 y 1993 este coeficiente acusó en todos estos países, con excepción de Honduras, una tendencia descendente estadísticamente significativa. Uno de los objetivos de la liberalización del comercio en América Central ha sido fomentar la diversificación de las exportaciones agrícolas en favor de los productos no tradicionales cuya demanda en el mercado mundial es más elástica en relación con los ingresos y los precios y más pujante que en los casos del café, banano y algodón. No obstante, la proporción de estos productos no agrícolas en el total de las exportaciones agrícolas de la región continúa siendo modesta.

Hasta cierto punto, el descenso absoluto y relativo de los precios de las exportaciones agrícolas refleja la caída de los precios del café después del colapso del Convenio internacional del café. Ese descenso se invirtió a finales de 1994 y en 1995 como consecuencia de las heladas registradas en el Brasil y de la cooperación entre los países exportadores de ese producto. No obstante, la recuperación de sus precios puede resultar transitoria y no es probable que estimule la diversificación.

Costa Rica ha conseguido muy buenos resultados en lo que respecta a la diversificación agrícola; los ingresos de exportación de los productos no tradicionales han pasado de aproximadamente 70 millones de dólares EE.UU. en 1985 a más de 250 millones de dólares en 1993. Dentro de esta categoría, tres productos, a saber, plantas ornamentales, piñas y melón cantalupo, sumaron dos tercios del total en 1993 (frente al 55 por ciento de 1985). A pesar de este fuerte crecimiento, el café y el banano representaron casi el 70 por ciento de las exporta-

AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



ciones agrícolas de Costa Rica en los años noventa, proporción aproximadamente idéntica a la de Nicaragua y considerablemente superior a la de Guatemala.

Los intentos de estimular las exportaciones agrícolas no tradicionales consiguieron cierto éxito en Nicaragua, especialmente en lo que respecta al maní, frijoles, melones y cebollas. Estos, junto con el camarón y la langosta representaron más de una tercera parte del total de las exportaciones en 1993, aunque este porcentaje relativamente elevado fue en parte consecuencia de que el total de los ingresos de exportación fue muy inferior al nivel de los últimos años setenta. La falta de diversificación de las exportaciones en la región se muestra en forma extrema en el caso de El Salvador, donde sólo el café representó más del 70 por ciento de los ingresos derivados de la exportación.

El irregular comportamiento del comercio agrícola estuvo asociado con la ambigua evolución de la producción agraria. Mientras que el volumen de las exportaciones agrícolas del conjunto de la región creció más rápidamente entre 1990 y 1994 que entre 1985 y 1990 (4,8 frente a 1,8 por ciento), el volumen de la producción agrícola creció más lentamente en los años noventa en todos los países con excepción de El Salvador (donde no hubo cambios significativos). Durante el período 1985-90 los cinco países conocieron un crecimiento de la producción agrícola por encima o próximo a la tasa de crecimiento demográfico (el nivel más bajo correspondió a Nicaragua y El Salvador, donde fue de poco más del 2 por ciento anual). En el decenio de 1990 ningún país consiguió una tasa de crecimiento anual del 3 por ciento y sólo la tasa de Costa Rica -2,5 por ciento- superó al aumento de la población. En lo que respecta a la producción de alimentos, los resultados fueron semejantes; la tasa media de crecimiento anual en el conjunto de la región fue del 2,4 por ciento en 1985-90 y del 1,9 por ciento en 1990-94. Estas tasas modestas de crecimiento de la agricultura en general, de la producción de alimentos y de las exportaciones plantean algunos interrogantes sobre la eficacia de la liberalización como medio de estimular la agricultura en la región, a pesar de los buenos resultados logrados en Costa Rica. La subida de los precios mundiales del café mejoró las balanzas comerciales de los cinco países en 1995, pero puede tratarse de una mejoría transitoria (véase la sección relativa a los factores internacionales y regionales, pág. 140).

Los mediócrs resultados de la producción de alimentos no pudieron compensarse con el aumento de las importaciones alimentarias, como demuestran los bajos niveles de consumo de alimentos en todos los países, con excepción de Costa Rica. En este último, los niveles actuales de suministro de energía

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



alimentaria son relativamente elevados (aproximadamente 2 700 kilocalorías por día, frente a 2 650 en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe y 2 500 en los países en desarrollo en general). En cambio, en los otros cuatro países los niveles de ingestión de calorías en los últimos años fueron sólo del orden de 2 250 kilocalorías al día. Además, los progresos han sido lentos e irregulares. Si bien la mayor parte de los países habían conseguido aumentos considerables en los niveles de suministro de energía alimentaria hasta mitad de los años ochenta (de forma especial El Salvador y Costa Rica), la situación general desde entonces es de estancamiento en Costa Rica y de retroceso en El Salvador y Nicaragua. En Honduras el crecimiento ha sido muy lento desde los primeros años setenta.

### Factores internacionales y regionales

En el decenio de 1990 la política económica externa de los gobiernos de América Central se caracterizaba por tres rasgos principales: intento de mejorar las condiciones de mercado de las exportaciones tradicionales (café y banano), rejuvenecimiento del comercio centroamericano (especialmente el de productos agrícolas) y cambio de política en previsión de la adhesión al GATT. Los gobiernos de la región tropezaron con graves dificultades para establecer una estrategia coherente, en parte debido a los diferentes niveles en que debe entablar-se el diálogo sobre políticas relativas a los mercados nacionales, regionales, hemisféricos (a saber, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLC) y mundiales.

Las principales exportaciones de América Central son el café y el banano. En virtud de la Convención de Lomé, la Unión Europea estableció contingentes de importación de varios productos tropicales. El contingente del banano ha sido de especial importancia para varios pequeños países del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Estos contingentes redujeron eficazmente el acceso al mercado del banano europeo de la mayor parte de los países latinoamericanos. La tensión sobre el contingente del banano de la Comunidad Europea se intensificó en 1992, cuando la Comisión Europea anunció una reducción del contingente exento de aranceles correspondiente a América Latina y un derecho del 170 por ciento sobre las importaciones que superaran el límite especificado. En este contexto, en marzo de 1994 la Unión Europea llegó a un acuerdo complementario con cuatro países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela) para aumentar los contingentes. No obstante, los acontecimientos arrojaron inmediatamente dudas sobre la sostenibilidad del acuerdo, en parte porque los países excluidos, en particular Guatemala y Honduras, lo impugnaron ante el Tribunal Euro-

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



peo. Si bien éste confirmó la legalidad del sistema de contingentes del banano, los cuatro países latinoamericanos signatarios del acuerdo complementario comenzaron a poner en duda su participación. En agosto de 1994, representantes de los países productores de banano de América Latina se reunieron en la ciudad de Panamá para establecer una política común. El grupo, en el que estaban representados todos los países centroamericanos con excepción de El Salvador (que no produce banano), propuso la restricción de los suministros mundiales para elevar los precios y formular una propuesta conjunta a la Organización Mundial del Comercio en protesta contra la política de la Unión Europea. Además de la influencia directa de la limitación del acceso al mercado europeo, los contingentes tenían como resultado una intensificación de la competencia y una disminución de los precios en otros lugares, especialmente en los Estados Unidos.

A pesar del conflicto sobre el banano, los países de América Central consiguieron progresos en otros sectores de la política comercial en sus relaciones con la Comunidad Europea. En los últimos años del decenio de 1980, la política de esta última estableció una reducción de aranceles para los países andinos en relación con diversos productos agrícolas, dentro de un plan de incentivos encaminado a desalentar la producción y comercio de drogas ilícitas. Como consecuencia de una propuesta presentada conjuntamente por los gobiernos de América Central, la Comisión Europea puso fin en 1992 a los gravámenes discriminatorios, que afectaban a varias exportaciones regionales no tradicionales (por ejemplo, plantas ornamentales).

En el caso del café, la preocupación dominante en la región durante los años noventa eran más los precios internacionales que el acceso a los mercados. Tras el hundimiento del Convenio internacional del café, los precios mundiales descendieron notablemente. Después de varios años de disminución de los precios, la asociación de países exportadores de café convino en retener el 20 por ciento de las existencias del mercado mundial durante el período comprendido entre octubre de 1993 y abril de 1994. Con excepción de El Salvador, los gobiernos de América Central apoyaron y participaron en el plan de retención de las existencias. La mejora de los precios mundiales del café a comienzos de 1994 decidió a los países de la asociación, en mayo de 1994, a poner en circulación las existencias retenidas. La cooperación entre los gobiernos de América Central en los problemas del café y el banano pone de manifiesto las posibilidades de coordinación de sus políticas en otros terrenos.

Quizá el programa más ambicioso de cooperación es el referente a la creación de una zona regional de libre comercio.

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE



En 1963 se estableció oficialmente un Mercado Común Centroamericano, y las exportaciones intrarregionales en proporción del comercio total crecieron rápidamente hasta que la inestabilidad política y la crisis económica de los últimos años setenta y el decenio de 1980 minaron el comercio regional. El comercio intrarregional durante su período de expansión dejó de lado en gran parte los productos agrícolas, con excepción de los alimentos elaborados. Un aspecto prometedor para la integración del comercio intrarregional es que el rejuvenecimiento del mercado común se ha orientado a la liberalización del comercio tanto agrícola como industrial. En marzo de 1993, los gobiernos regionales decidieron armonizar la mayor parte de los aranceles agrícolas, con el fin de eliminar los existentes entre los cinco países. Posteriormente se firmó el acuerdo de libre comercio centroamericano en octubre del mismo año. Los progresos conseguidos en la liberalización del comercio intrarregional fueron especialmente importantes en el caso de los tres países septentrionales, Honduras, Guatemala y El Salvador.

A pesar de estos progresos, incluido el acuerdo de liberalización del comercio regional de productos básicos, la existencia de rutas alternativas a la promoción del comercio provocó tensiones que debilitaron el avance hacia una asociación de comercio regional coherente. Los acuerdos bilaterales, de Nicaragua con México y Colombia y de Costa Rica con México, arrojaron dudas sobre el significado de una armonización arancelaria puramente regional. Además, la reducción de los aranceles por parte de El Salvador antes de la fecha prevista y la decisión de Costa Rica de elevar los aranceles para obtener mayores ingresos —acontecimientos ambos ocurridos a comienzos de 1995— pusieron la política comercial regional en manos de iniciativas unilaterales más que de una acción común multilateral. En 1993-94 se realizaron enormes progresos hacia la cooperación económica regional, pero todavía no está claro cómo podría armonizarse un acuerdo regional con una posible asociación al TLC y los planes de preferencia bilateral.

Junto con las iniciativas de integración regional, los gobiernos centroamericanos adoptaron medidas para participar activamente en el GATT y su institución sucesora, la Organización Mundial del Comercio. La principal consecuencia de ello para el sector agrícola ha sido el abandono de los controles cuantitativos de las importaciones y otros obstáculos arancelarios al comercio. Con pocas excepciones, por ejemplo los productos lácteos y la carne de cerdo, los gobiernos eliminaron las principales restricciones no arancelarias a la importación y exportación de productos agrícolas. Estos cambios de política, si bien orientados a todos los interlocutores comerciales, podrían fomentar el comercio agrícola regional.

AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



### Análisis de las políticas nacionales

**Costa Rica.** Costa Rica fue el primer país de América Central que emprendió programas de estabilización y ajuste estructural en la era de la crisis de la deuda latinoamericana. No obstante, ello no quiere decir que en los años noventa Costa Rica fuera la economía más liberalizada de la región. Desde finales del decenio de 1980, la política agrícola asoció la protección y la ayuda a determinados sectores con la liberalización en otras áreas. Por ejemplo, los productores de café recibieron ayuda estatal en forma de créditos y otras medidas como respuesta a los bajos precios del mercado mundial, y lo mismo ocurrió con los productores de banano y con el sector ganadero. Al mismo tiempo, la mayor parte de los obstáculos no arancelarios relativos a las importaciones de productos agrícolas se convirtieron en aranceles.

En el marco de una política encaminada a fomentar la autosuficiencia de productos de primera necesidad, se estableció el monopolio de la importación de cereales, detentado por el Consejo nacional de producción (CNP). El maíz amarillo quedó excluido del control del monopolio del CNP y, desde 1992, una mayoría de las importaciones de maíz se efectúa por conducto del sector privado. Las importaciones de trigo y de arroz se privatizaron en 1994, aunque debieron adoptarse nuevas medidas para que el cambio fuera realmente eficaz en el caso del trigo. Los controles del precio de la harina limitan el incentivo a la importación privada de trigo, por lo que se determinó su eliminación en 1995. Con el fin de fomentar las actividades nacionales de molienda, el Gobierno mantuvo una considerable diferencia de aranceles entre el arroz cáscara y el arroz elaborado. Durante el decenio de 1980 Costa Rica impuso controles de precios a una gran variedad de productos de consumo, pero la mayor parte de ellos se eliminaron en los primeros años noventa en cumplimiento de una condición establecida por el Banco Mundial para la concesión de un préstamo para el ajuste del sector agrario.

Más que ningún otro país de la región, Costa Rica adoptó un programa de promoción activa de las exportaciones no tradicionales mediante subvenciones a determinadas compañías. Al mismo tiempo, los productores de café se opusieron a lo que consideraban un régimen fiscal discriminatorio, ya que ellos tenían que pagar un impuesto tanto de producción como de exportación. En respuesta, en 1994 el Gobierno propuso la sustitución de los dos gravámenes por un impuesto sobre la renta calculado en función del ingreso neto.

Costa Rica podría vanagloriarse de haber conseguido el crecimiento más rápido y la economía más estable de la región durante los diez últimos años (a pesar de una tasa de inflación del 15 al 25 por ciento). No obstante, 1995 introdujo un factor

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



de incertidumbre económica como consecuencia de las tensas negociaciones sobre los programas de préstamos con el Banco Mundial y el FMI. A comienzos de ese año, el Banco Mundial suspendió el desembolso de 100 millones de dólares EE.UU., condicionando la entrega de los fondos para ajuste estructural a la conclusión de un acuerdo entre el FMI y el Gobierno para la reducción del déficit.

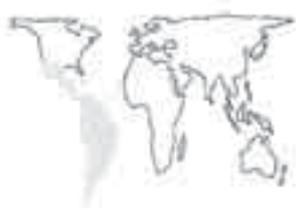
La consecución de los objetivos de reducción del déficit propuestos por el FMI –3,5 por ciento del PIB a final de 1995 y 0,5 al final de 1996– podría provocar un significativo aumento de las tasas de interés. Ello repercutirá sin duda en los costos de producción del sector agrícola, con la consiguiente merma de los ingresos de los productores y de las posibilidades de exportación.

**El Salvador.** Durante los años ochenta el Gobierno de El Salvador, como el de Nicaragua durante el mismo período, intervino ampliamente en los mercados con el fin de contener los efectos de la guerra civil. Entre 1989 y 1991 se adoptaron importantes medidas de liberalización mediante programas de ajuste estructural y de estabilización. Los principales cambios fueron la adopción de una política monetaria restrictiva, la liberalización del tipo de cambio, la eliminación de los controles cuantitativos del comercio exterior, la reducción de los aranceles y la supresión de los monopolios estatales de comercialización del azúcar y el café. Otras medidas de liberalización adoptadas en los años siguientes fueron la privatización de los bancos comerciales y de las grandes empresas paraestatales relacionadas con los cultivos de exportación (café, azúcar y algodón).

A comienzos de 1995 el Gobierno decidió un cambio radical de política y proclamó su intención de vincular el tipo de cambio al dólar de los Estados Unidos, como paso hacia la «dolarización» de la economía. Independientemente de que este mecanismo consiga o no hacer de El Salvador un lugar relativamente más atractivo que sus vecinos para los inversores extranjeros de los Estados Unidos, el hecho es que el país ha quedado desconectado de los regímenes de cambio flexible de los otros países de América Central.

En lo que respecta a las políticas agrícolas, cabría señalar que El Salvador fue más allá en el proceso de liberalización y desreglamentación que ningún otro país de la región. Son pocas las intervenciones en los mercados de cereales, aunque, en el marco de un acuerdo regional sobre política arancelaria, se introdujo un gravamen variable sobre las importaciones. El Gobierno estableció también una reserva estratégica de cereales para favorecer la estabilidad de los precios.

AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



**Guatemala.** El Gobierno de Guatemala se empeñó firmemente en mejorar el acceso a los mercados y los precios del café y el banano. Es probable que las críticas del Gobierno al acuerdo complementario sobre el mercado del banano de la Unión Europea indujera a Costa Rica y Nicaragua a considerar su participación. A mediados del decenio de 1980 se iniciaron medidas de ajuste estructural, aunque no tuvieron un efecto liberalizador tan claro como en El Salvador o Nicaragua. La suavidad del ajuste fue consecuencia del nivel relativamente bajo de intervención estatal en los mercados de Guatemala.

Junto con Costa Rica y El Salvador, el Gobierno de Guatemala introdujo cambios en la comercialización de los cereales. Además de aplicar el mecanismo regional de gravamen variable a las importaciones de maíz amarillo, arroz y sorgo, el Gobierno despojó a la junta de estabilización de los precios nacionales de importantes cometidos relacionados con la comercialización. La liberalización del comercio de cereales conoció algunos sobresaltos; como consecuencia de las desavenencias con los países vecinos sobre el mecanismo de la banda de precios, Guatemala introdujo restricciones no arancelarias temporales a la importación de cereales.

La liberalización del comercio agrícola no ha ido acompañada de un proceso equivalente de desreglamentación de los mercados internos. Los organismos gubernamentales continúan estableciendo precios de sustentación para el trigo, el azúcar y las semillas de algodón, aunque éstos se aplican con el consentimiento de los productores. En la legislatura de 1994 se formularon propuestas para eliminar la regulación interna y la protección arancelaria del trigo, pero no se adoptó ninguna medida concreta.

**Honduras.** Igual que Guatemala, al iniciarse la crisis de los años ochenta Honduras era por tradición un Estado no intervencionista. En consecuencia, los ajustes de política tendieron a centrarse en la política macroeconómica y la reducción de aranceles. En 1990 el Gobierno emprendió un programa oficial de ajuste, con ayuda exterior, cuyas principales medidas fueron la eliminación de los controles ineficaces de precios de los bienes de consumo, la reducción de la intervención estatal en las instituciones de comercialización, la disminución de los derechos de importación, la liberalización del tipo de cambio y la contracción del déficit fiscal. A fin de estimular la producción, en 1992 el Gobierno introdujo una ley de modernización de la agricultura, cuyo principal objetivo era reducir la intervención estatal. Como ésta no era demasiado importante antes de la promulgación de esa ley, es probable que el efecto sea reducido.

La política económica del decenio de 1990 no siguió una

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



línea clara, tanto en general como en lo que respecta a la agricultura. Después de mantener un tipo de cambio fijo durante el decenio de 1980, el Gobierno cambió de política en los años noventa. No obstante, el sistema de licitación iniciado a mediados de 1994 representó tanto una intensificación del control del tipo de cambio como una liberalización del mismo, ya que exigía pruebas documentales de que las divisas en manos del sector privado procedían o bien de las licitaciones o de otros mercados oficiales. En lo que respecta a la política comercial, Honduras redujo los aranceles, pero en 1992 y 1993 aplicó también medidas no arancelarias para bloquear las importaciones de aves de corral y maíz de los Estados Unidos, y en 1993 impuso restricciones a la importación de aceites vegetales de otros países de América Central.

Estos cambios de política, incluida la reintroducción de controles de los precios de consumo durante dos meses a finales de 1993, hacen pensar que el Gobierno no había alcanzado todavía un consenso sobre el marco general de política del sector agrario.

**Nicaragua.** Como El Salvador, Nicaragua tuvo una economía fuertemente regulada durante el decenio de 1980. En los dos últimos años del gobierno sandinista, se adoptaron medidas importantes para liberalizar los mercados internos, que en el contexto de una economía de guerra contribuyeron a la posterior hiperinflación. Cuando finalizó el conflicto armado y pudieron reducirse los gastos militares, el déficit fiscal disminuyó drásticamente y de 1992 en adelante se consiguió una inflación relativamente baja.

El Gobierno Chamorro continuó el proceso de liberalización con renovado vigor, desregulando el comercio exterior, aboliendo monopolios estatales y privatizando empresas públicas. En el contexto de las condiciones impuestas por los organismos multilaterales, el Gobierno eliminó las medidas de sustentación de los precios en favor de los productores agrícolas, acabó con las subvenciones al crédito y dismanteló los controles todavía existentes sobre los precios de consumo. Como sustitución parcial del anterior programa de sustentación de precios, el Gobierno adoptó el plan regional de gravamen variable de importación de maíz, sorgo y arroz. Si bien, por un lado, estas medidas consiguieron que la economía nicaragüense estuviera en cierto sentido más liberalizada que la de los países que habían iniciado el ajuste con anterioridad, por el otro, el régimen comercial incluía una combinación de elementos de libre comercio y de medidas especiales de promoción de las exportaciones. Estas medidas especiales explican en parte el fuerte crecimiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales durante el decenio de 1990.



## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE

### RESUMEN REGIONAL

#### Resultados económicos y agrícolas en 1994-95

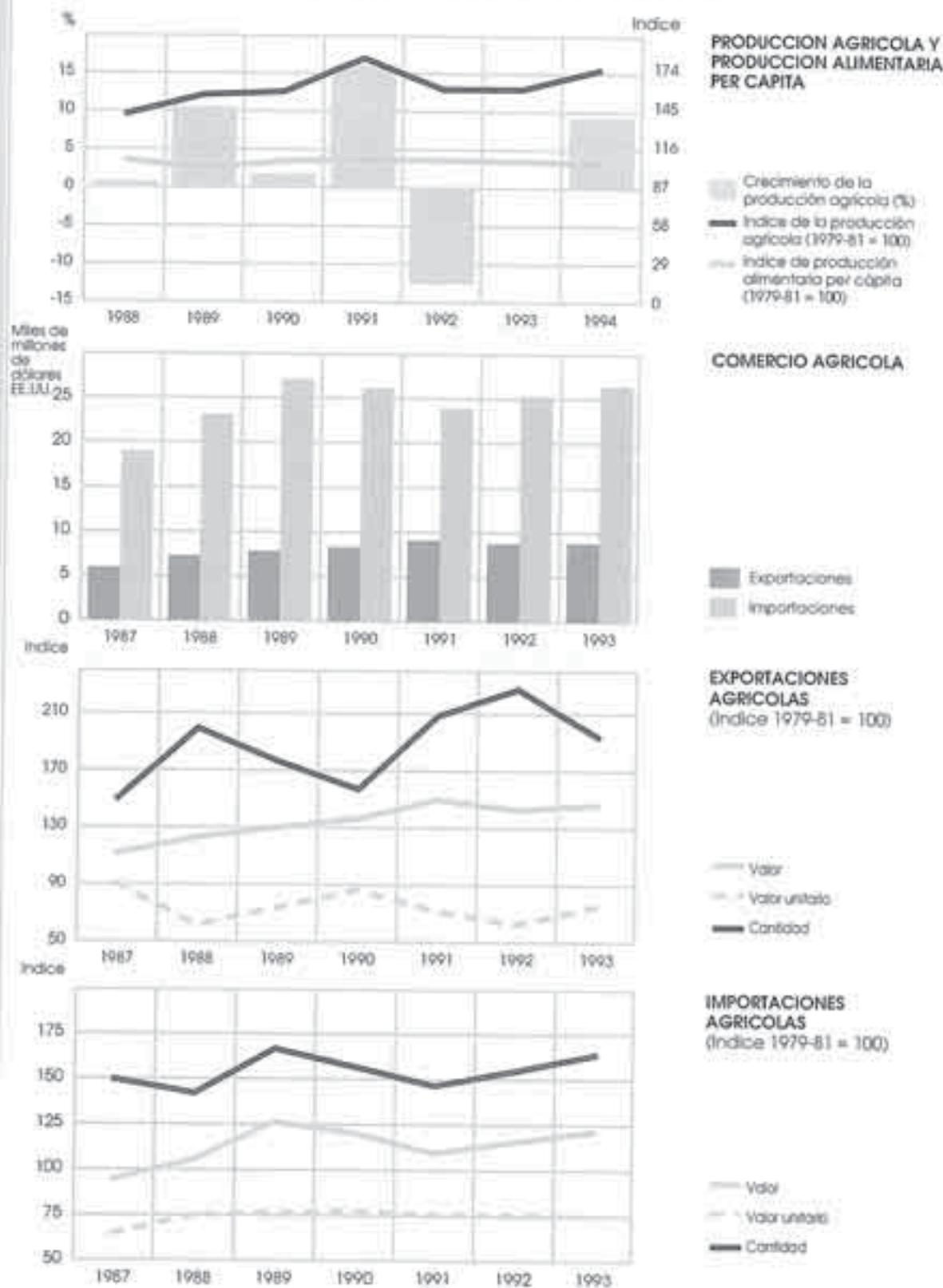
La conclusión del Tratado de Paz entre Israel, la Organización de Liberación de Palestina (OLP) y Jordania, junto con las actuales negociaciones de paz han suscitado una oleada de prudente optimismo en la región del Cercano Oriente y África del Norte. Estos acontecimientos están mejorando las perspectivas de ampliación del comercio, la inversión y el turismo y de reducción de los gastos militares en la región. No obstante, se reconoce también que los mayores beneficios de la paz los obtendrán los países que han conseguido reducir los desequilibrios macroeconómicos mediante políticas económicas y financieras acertadas.

El descenso de los precios del petróleo, unido a la debilidad del dólar y a la subida de los precios de los productos distintos del petróleo, ha repercutido gravemente en las economías de la región, sobre todo en las de los grandes exportadores de combustible. Durante 1994, los precios del petróleo alcanzaron su nivel más bajo en términos reales desde 1973 y las perspectivas de un fortalecimiento significativo de los precios no parecen alentadoras, al menos a corto plazo. Estos problemas han hecho que las reformas económicas se orienten sobre todo a aumentar la eficiencia económica y reducir la deuda externa y los déficit fiscales y en cuenta corriente.

Las economías más diversificadas de la región, en particular las de Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, continuaron sus programas de reforma económica con mayor o menor éxito. En Egipto, la coyuntura macroeconómica se estabilizó al reducirse el déficit fiscal y controlarse mejor la inflación, pero el crecimiento continúa siendo escaso. Tanto Marruecos como Túnez, países donde el proceso de ajuste está relativamente avanzado, registraron tasas de crecimiento de aproximadamente el 4 por ciento. En Marruecos terminó por fin una sequía de dos años y ello tuvo efectos positivos en los resultados económicos generales del país.

En la República Árabe Siria el descenso de la demanda de consumo y de las entradas de capital debilitó la actividad económica y, en 1994, el PIB descendió al 7 por ciento desde el 11 por ciento del año anterior. En Turquía el crecimiento económico fue lento, en un contexto de elevada inflación, aumento del déficit fiscal externo y depreciación de la moneda. Estos problemas llevaron a la adopción de un programa de estabilización a mediados de 1994.

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



Los resultados agrícolas de la región continuaron estando caracterizados por las fuertes variaciones a lo largo del tiempo y entre los distintos países. En términos generales, la producción agrícola creció un 3,3 por ciento en 1992, un 1,5 por ciento en 1993 y aproximadamente un 1 por ciento en 1994. Las altas tasas de crecimiento demográfico superaron ampliamente el aumento de la producción de alimentos tanto en 1993 como en 1994, lo que dio lugar a una reducción en los niveles de producción alimentaria per cápita.

La producción de cereales ha sido por término medio de unos 91 millones de toneladas en los tres últimos años (1992 a 1994), un 11 por ciento más que en el trienio anterior, a pesar de la caída de la producción en 1994. La escasez de precipitaciones tuvo como resultado un descenso de la producción de trigo en Argelia, Túnez y Turquía (del 18 por ciento en este último país), pero la disminución general en estos países se compensó en parte con una cosecha de trigo sin precedentes en Marruecos (5,5 millones de toneladas) después de dos años de grave sequía.

En lo que respecta a las recientes medidas en materia de políticas, en Argelia la privatización de las explotaciones estatales está cambiando la estructura histórica de la producción en el sector agrario e incrementando la eficiencia y competitividad de las actividades agrícolas. En abril de 1994 se aprobaron importantes medidas. Se liberalizaron las políticas agrícolas gracias a una reducción de la sustentación de los precios al productor de los cereales, legumbres y algunos otros cultivos, a la subida de las tasas de interés y a una reducción de las subvenciones directas e indirectas a los insumos.

En Egipto se han adoptado reformas de gran alcance en el sector agrícola cuyo objetivo principal ha sido mejorar el aprovechamiento de los recursos y la eficiencia de las actividades agrícolas. En los últimos años, el Gobierno ha liberalizado las actividades de producción y comercialización de insumos y de la mayor parte de los cultivos. Se han eliminado prácticamente todas las subvenciones en favor de los fertilizantes, semillas, piensos y plaguicidas. En 1994, se liberalizó todavía más la comercialización del algodón mediante la apertura de una bolsa de algodón en Alejandría. En 1994 los comerciantes pudieron comprar semillas de algodón directamente a las explotaciones agrarias y cooperativas por primera vez en más de 30 años. Por otro lado, la producción de trigo de Egipto disminuyó en 1994 después de tres años de elevado crecimiento. Este descenso se atribuye a la reducción del volumen de agua de riego como consecuencia del prolongado cierre del gran embalse durante el invierno. Se está reduciendo



do el agua a disposición de los cultivos de riego con el fin de aumentar el abastecimiento hídrico general para las tierras recientemente recuperadas. Las exportaciones de algodón se valoraron en 220 millones de dólares EE.UU. en el año comprendido entre agosto de 1993 y julio de 1994, frente a los 90 millones del año anterior.

El Sudán ha iniciado una serie de reformas de política económica, entre ellas la flotación de la libra sudanesa y la supresión de algunas subvenciones a los artículos básicos. Dados los graves obstáculos presupuestarios y la reducción de la ayuda alimentaria, se ha adoptado una estrategia de autosuficiencia en la producción de trigo. Según las estimaciones, la producción de cereales del país ha aumentado aproximadamente un 55 por ciento en 1994, lo que ha permitido reducir enormemente las necesidades de importación. Las políticas actuales están orientadas a aumentar los rendimientos mediante programas de extensión que promueven la adopción de nuevas tecnologías. Aunque las nuevas tecnologías de producción de trigo podrían generar beneficios económicos netos muy superiores a los del algodón, su difusión entre los agricultores es todavía baja.

En Arabia Saudita la cosecha de trigo de 1994 sería, según las previsiones, de 2,5 millones de toneladas, frente a los 3,6 millones de toneladas de 1993, debido a las nuevas políticas orientadas a limitar el exceso de producción. La imposición de contingentes estrictos para la adquisición de trigo de los pequeños agricultores por parte del Gobierno está ayudando a reducir la producción y a alcanzar el objetivo estratégico de armonizar la producción y el consumo.

#### **Aprovechamiento de los recursos y perspectivas de expansión agrícola**

Aunque las posibilidades agrícolas varían enormemente de unos países a otros, la base de recursos agrarios de la región en general está sometida a una serie de limitaciones comunes. En la Conferencia Regional de la FAO para el Cercano Oriente y África del Norte se pusieron de manifiesto los numerosos y arduos problemas con que se encontraban los productores agrícolas en esta región de tierras áridas y semiáridas<sup>45</sup>. El obstáculo más grave es la escasez e irregularidad de las precipitaciones, que limita la producción de los cultivos destinados al consumo humano. La variabilidad interanual de la producción agrícola es en esta región mayor que en ninguna de las otras regiones en desarrollo. Por ejemplo, el coeficiente de variación de la producción de cereales ha sido superior al 50 por ciento en Arabia Saudita, Jordania y Mauri-

<sup>45</sup> 22º período de sesiones de la Conferencia Regional de la FAO para el Cercano Oriente, Ammán, Jordania, 3-6 de julio de 1994.

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



tania, mientras que en los otros diez países de la región ha superado el 25 por ciento<sup>46</sup>.

La fragmentación de las explotaciones agrícolas y la falta, en las zonas rurales, de infraestructuras físicas e institucionales suficientes, como transporte, comunicaciones, investigación y extensión y comercialización, son otros tantos obstáculos en muchos de los países de la región. Otro factor que impide un crecimiento más rápido y constituye una amenaza para la producción sostenible de alimentos es la grave degradación de los recursos naturales, en particular la erosión de los suelos, la desertificación, el anegamiento y la salinidad. El lento crecimiento de la producción alimentaria se ha acentuado también por la prolongada inestabilidad política entre los diferentes países o en el interior de los mismos y por las tensiones sociales.

A pesar de las limitaciones relativas a los recursos y de condiciones climáticas frecuentemente adversas, existen todavía posibilidades no explotadas. Según previsiones de la FAO, la producción alimentaria podría aumentar casi una tercera parte en los 20 años comprendidos entre 1990 y 2010<sup>47</sup>. No obstante, igual que en el pasado, el crecimiento de la producción se concentraría en Egipto, Marruecos, República Islámica del Irán y Turquía.

Aproximadamente el 70 por ciento del aumento previsto de la producción de cereales durante ese período sería consecuencia de una mejora de los rendimientos. En este sentido no se observan grandes diferencias en los distintos países de la subregión, si se exceptúa la península Arábiga, donde Arabia Saudita ha conseguido ya rendimientos medios de más de 5 toneladas por hectárea.

Las posibilidades de aumentar los rendimientos reflejan las considerables diferencias actuales entre los diversos países. La mayoría de ellos tienen rendimientos muy inferiores a los que han conseguido los más favorecidos. Aunque son muchos los factores que entran en juego, los logros de estos últimos permiten pensar que incluso con la tecnología actual de variedades de alto rendimiento, hay todavía posibilidades de aumentar la productividad mediante políticas económicas eficaces, una mejor ordenación de tierras y aguas, la utilización adecuada de insumos modernos, buenas prácticas de cultivo y mayores actividades de investigación.

En la Conferencia Regional de la FAO para el Cercano Oriente y África del Norte se examinaron también las posibilidades de cambio mediante la introducción de nuevos cultivos, como la soja y el girasol. Algunos países, por ejemplo, Egipto, los Estados del Golfo Pérsico, la Jamahiriya Árabe Libia, Jordania

<sup>46</sup> El coeficiente de variación de la producción mide la desviación típica de las desviaciones porcentuales de los niveles anuales de producción con respecto a los valores tendenciales.

<sup>47</sup> FAO. 1995. *World agriculture: towards 2010*. Chichester, Reino Unido, FAO/John Wiley & Sons.



<sup>44</sup> Los cambios en el estilo de vida y en los hábitos de alimentación durante los tres últimos decenios han provocado modificaciones en las tasas de morbilidad y mortalidad; las enfermedades relacionadas con la alimentación han llegado a constituir un importante problema de salud pública, que explica ahora más de la mitad de la tasa de mortalidad de la región. Además del rápido aumento de la ingestión total de energía se ha observado una fuerte tendencia al alza en el consumo de productos, grasas y azúcares animales, al mismo tiempo que ha disminuido el de legumbres y nueces. En consecuencia, en algunos países de la región la malnutrición es un fenómeno que afecta tanto a la población pobre como a los grupos en situación más desahogada.

y Marruecos, han realizado ya notables avances en la producción en entorno controlado (o en condiciones de invernadero) de productos hortofrutícolas destinados al consumo interno y al mercado de exportación. Además de generar divisas y oportunidades de empleo estacional, estos sistemas de explotación agrícola destacan por su elevada productividad, mejor control de la utilización de productos químicos agrícolas y mayor eficiencia hídrica.

El aumento del número de cabezas de ganado contribuirá, según las previsiones, un 35 por ciento al crecimiento de la producción de carne en los dos próximos decenios. Para aumentar la producción de esa manera, es preciso ampliar la base de recursos de piensos intensificando el aprovechamiento de dehesas y tierras de pastos y utilizando más piensos concentrados y subproductos agrícolas. Para conseguir un equilibrio sostenible entre el número de cabezas de ganado y la disponibilidad de forraje y pienso es fundamental conservar el medio ambiente y mantener los sistemas de producción ganadera en las condiciones semiáridas de la región. En algunos países, por ejemplo en Egipto y en los que integran la subregión del Asia occidental, las posibilidades de aumentar la superficie destinada al pastoreo es limitada, por lo que para conseguir el crecimiento habrá que aumentar el rendimiento por animal.

#### Consumo de alimentos y seguridad alimentaria

El consumo de alimentos en el conjunto de la región ha aumentado rápidamente durante los dos últimos decenios y, según las previsiones, continuará creciendo en el futuro previsible. Dicho aumento es resultado de varios factores. Las tasas anuales de crecimiento demográfico figuran entre las más elevadas del mundo; las registradas en los decenios de 1970 y 1980 fueron del 2,7 y 3,1 por ciento, respectivamente, y las previstas para los decenios de 1990 y 2000 son del 2,7 y 2,3 por ciento. Además, se ha producido un rápido proceso de urbanización, y la población urbana se ha multiplicado por cuatro, pasando de 57 millones en 1960 a 210 millones en 1990. Mientras que al comienzo del decenio de 1960 la población urbana era sólo el 30 por ciento del total de la población, en 1993 representaba el 55 por ciento. Como consecuencia de la urbanización la mayor parte de los migrantes rurales, anteriormente productores netos, se han convertido en consumidores netos de alimentos, mientras que los niveles de ingreso generalmente más elevados de los centros urbanos contribuyen a aumentar la demanda de alimentos, así como a cambiar la composición de las dietas<sup>40</sup>.

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



En lo que respecta al suministro de energía alimentaria diario per cápita, el conjunto de la región tuvo una media de 2 898 kilocalorías en 1990-92, el más elevado entre las regiones de países en desarrollo. Según estimaciones de la FAO, la incidencia de desnutrición crónica en la región representa el 13 por ciento de la población total, el mismo nivel de América Latina y el Caribe, frente al 20 por ciento del conjunto de los países en desarrollo. Este porcentaje relativamente bajo de desnutrición se debe en gran parte a la abundante disponibilidad de alimentos, pero, en cifras absolutas, afecta a unos 60 millones de personas. En el futuro, se prevé que la incidencia de la desnutrición crónica disminuya de nuevo y que en el año 2010 sea del 9 por ciento. No obstante, debido al crecimiento demográfico, este 9 por ciento corresponderá a un número total igual al de personas desnutridas en 1988-90.

A pesar de las positivas perspectivas globales, los países de bajos ingresos de la región continuarán experimentando graves problemas de seguridad alimentaria. En 1988-90 los países de ingresos bajos (Djibouti, Mauritania, Somalia, el Sudán y Yemen) tenían un nivel medio de consumo de alimentos que oscilaba entre 1 764 y 2 447 kilocalorías per cápita al día, cifra muy inferior al promedio de la región y al del conjunto de los países en desarrollo.

### **Dependencia de la importación de alimentos**

Esta región depende fuertemente de las importaciones para atender sus necesidades alimentarias. Las importaciones de cereales subieron desde 8,1 millones de toneladas en 1969-71 a 44,3 millones de toneladas en 1988-90 y, según las previsiones, alcanzarán los 78,7 millones de toneladas en el año 2010. El trigo es el cereal que más se importa. Las importaciones fueron de 6,6 millones de toneladas en 1969-71 (el 82 por ciento de las importaciones de cereales), ascendieron a 29 millones de toneladas en 1988-90 y podrían llegar a 44 millones de toneladas en el año 2010. Las importaciones de arroz representaron el 8 por ciento de las importaciones de cereales, pasando de 0,7 millones de toneladas en 1969-71 a 3,1 millones de toneladas en 1980-90 y podrían aumentar otros 2 millones de toneladas para el año 2010. Las importaciones de cereales secundarios crecieron con mucha mayor rapidez que las de trigo o arroz, debido a las mayores necesidades de pienso para un sector ganadero en expansión. Entre 1969-71 y 1988-90 las importaciones de cereales secundarios se multiplicaron por 13, alcanzando los 13,3 millones de toneladas, y se prevé que llegarán a 20,3 millones de toneladas para el año 2010.

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



Las importaciones de otros alimentos, como los productos pecuarios, los aceites vegetales y el azúcar, han crecido también de forma sustancial. Entre 1969-71 y 1988-90 las importaciones de carne se multiplicaron por nueve, pasando de 121 000 a 1,12 millones de toneladas y podrían situarse en 1,9 millones de toneladas en el año 2010; las importaciones de leche se quintuplicaron, subiendo de 1,2 millones a 6,1 millones de toneladas, y podrían duplicarse hasta alcanzar los 13 millones de toneladas en el 2010. El coeficiente de autosuficiencia de productos pecuarios disminuyó notablemente, bajando del 99 al 86 por ciento entre 1969-71 y 1988-90, y se prevé un ulterior descenso en el futuro. Gran parte de las importaciones de productos pecuarios es efectuada por los países productores de petróleo de ingresos altos. Por ejemplo, el valor de las importaciones de productos pecuarios de la península Arábiga pasó del 16 por ciento del valor total de los productos pecuarios importados en la región en 1969-71 al 27 por ciento en 1988-90.

Una consecuencia de este considerable aumento del volumen de alimentos importados es el fuerte crecimiento de los gastos en divisas en concepto de importación de alimentos. El valor total de las importaciones de alimentos de la región se multiplicó por más de cuatro, pasando de aproximadamente 3 600 millones de dólares EE.UU. en 1969-71 a unos 16 600 millones de dólares EE.UU. en 1988-90<sup>49</sup>.

Los cereales continúan siendo el principal objeto de gasto de divisas en el conjunto de los alimentos importados, representando más del 35 por ciento del valor total de las importaciones alimentarias. El valor de importación de los productos pecuarios registró un aumento excepcional (aproximadamente el 600 por ciento), pasando de 566 millones de dólares EE.UU. en 1969-71 a 3 500 millones de dólares EE.UU. en 1988-90. Los grandes aumentos previstos en las importaciones de alimentos quizá no representen un obstáculo para los países productores de petróleo, pero agravarían sin duda las dificultades de la balanza de pagos de otros países de la región, sobre todo en los de bajos ingresos con déficit de alimentos. En la actualidad, las importaciones de alimentos en el conjunto de la región equivalen aproximadamente al 10-12 por ciento de las exportaciones de mercancías. Por el contrario, los países de bajos ingresos de la región gastaron invariablemente en la importación de alimentos una parte considerable (25 por ciento) de los ingresos obtenidos de la exportación de mercancía.

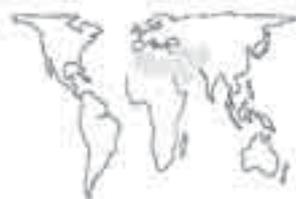
<sup>49</sup> Téngase en cuenta que en estas cifras se incluye el valor de la ayuda alimentaria.

RECUADRO 4  
EFECTOS DE LA RONDA URUGUAY EN LA AGRICULTURA REGIONAL

Los efectos de la liberalización del comercio en las economías de la región pueden ser negativos a corto plazo. La región depende fuertemente de las importaciones de alimentos, por lo que se prevé que la reducción de las subvenciones a los artículos agrícolas europeos (que podrían ascender nada menos que al 75 por ciento del costo de producción) exigirá grandes gastos presupuestarios para la importación de alimentos. En 1993, la región importó productos agrícolas por un valor de 26 400 millones de dólares EE.UU., y exportó sólo por un valor de 8 800 millones.

El debilitamiento de los acuerdos de comercio preferencial que favorecen a los países de la región aumentará los costos, ya que supondrá una desviación de recursos para conseguir que los productos agrícolas de la región sean más competitivos con los de alta calidad de los países industrializados. En la actualidad, la Unión Europea absorbe el 11 por ciento de las exportaciones de hortalizas y fruta fresca de los países del Magreb, Egipto, Jordania, Líbano y la República Árabe Siria tienen con la Unión Europea acuerdos eco-

nómicos y comerciales en calidad de naciones más favorecidas. El otorgamiento de concesiones –como los altos precios de entrada y el equivalente arancelario máximo– a las economías de Europa oriental tendrá efectos negativos en el volumen de exportaciones de la región.



## JORDANIA

### Papel de la agricultura

Jordania es un país pequeño, con escasez de recursos naturales, especialmente de agua. La agricultura representa aproximadamente el 7 por ciento del PIB. No obstante, si se tienen en cuenta sus vinculaciones tanto en sentido ascendente como descendente, la contribución del sector se estima en torno a una tercera parte. Además, da empleo a aproximadamente el 7 por ciento del total de la mano de obra. El crecimiento del sector agrícola ha sido notable con un promedio del 12,5 por ciento durante 1987-91, aunque esta cifra descendió al 6,2 por ciento entre 1991 y 1993. A pesar de un crecimiento generalmente fuerte, la producción agrícola no ha llegado a ser suficiente para atender las necesidades de consumo interno. Como consecuencia de la subida del nivel de vida y de una tasa de crecimiento demográfico del 3,4 por ciento, la demanda de alimentos en Jordania ha aumentado rápidamente en los cuatro últimos decenios. En 1989, los gastos en concepto de importación de alimentos ascendieron a 252,4 millones de dólares EE.UU.; en 1993, el total era de 471,3 millones de dólares EE.UU., lo que representaba un aumento de más del 87 por ciento.

Aproximadamente el 96 por ciento de la tierra de Jordania recibe menos de 300 mm de precipitaciones anuales. La mayor parte de la tierra cultivable se encuentra en zonas elevadas, si se exceptúan y 390 000 *dunums* (39 000 hectáreas) en el valle del Jordán y el Ghor meridional, que representan el 50 por ciento de la superficie de regadío de Jordania. La superficie regada en el valle del Jordán constituye sólo el 15 por ciento de la tierra cultivada del país, pero su parte en la producción agrícola representa el 65 por ciento de las hortalizas, el 60 por ciento de la fruta y el 10 por ciento de los cultivos extensivos.

Las principales hortalizas, en particular los tomates, berenjenas, calabazas, pepinos, coles, coliflores y papas, se destinan a los mercados de exportación de Arabia Saudita y otros Estados del Golfo Pérsico y, en menor medida, a los países europeos durante el invierno. Con el paso de los años, la superficie dedicada a árboles frutales, sobre todo olivos, ha aumentado, mientras que ha disminuido la destinada a las principales hortalizas, excluidas las papas y las sandías. El trigo y la cebada se producen en condiciones de regadío en el desierto al sur del valle del Jordán y, en casos aislados, en el propio valle; dentro de un ciclo de rotación de cultivos.

La producción sectorial mejoró significativamente en los dos últimos decenios como consecuencia de la amplia utili-

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



zación del riego, los modernos sistemas tecnológicos de explotación agrícola y la mayor inversión de capital. La inversión pública y privada permitió aumentar la superficie regada más de un 200 por ciento en los 20 últimos años. En gran medida, la expansión de la agricultura de regadío compensó la disminución de la superficie per cápita de tierra cultivada y redujo los riesgos asociados a la agricultura de secano.

La inversión en actividades hortofrutícolas en las zonas de secano y la sustitución parcial del trigo por cebada y árboles frutales han permitido un crecimiento anual del 20 por ciento del valor de la producción agrícola de secano. El aumento más importante, el de los árboles frutales y viñedos, se debe en parte a un programa gubernamental de apoyo al cultivo en las tierras altas. Dicho programa ofrece a los agricultores plantones subvencionados de árboles frutales, suministros alimentarios y materiales para la construcción de terrazas.

Las tierras de pasto, que constituyen aproximadamente el 90 por ciento del total de la superficie agrícola de Jordania, se utilizan sobre todo para la cría de ovinos y otros tipos de ganado. El rápido aumento de la demanda de carne y de productos pecuarios en el último decenio ha alentado la producción de cebada, lo que ha dado lugar a una expansión de su cultivo en tierras marginales y submarginales.

### Problemas y desafíos

**Conservación de los recursos.** En los cuatro últimos decenios, Jordania ha presenciado un aumento de la demanda de recursos de tierras y aguas como consecuencia de la presión demográfica y el creciente número de usuarios urbanos e industriales. Estos factores influyen negativamente en la capacidad de producción de alimentos del país.

El rápido proceso de inversión en regadío en el valle del Jordán y en las tierras altas durante los decenios de 1970 y 1980 tuvo como resultado un fuerte crecimiento de la producción agrícola. El sector agrario acapara aproximadamente tres cuartas partes del consumo total de agua. No obstante, las fuertes subvenciones al consumo de agua en el valle del Jordán han contribuido a una utilización más abundante y poco eficiente de la misma. Hasta hace poco, el costo de abastecimiento de agua de riego a la Jordan Valley Authority, incluidos los costos de explotación y mantenimiento, era de 23 fils por  $m^3$  (1 000 fils = 1 dinar), pero se vendía a los agricultores a sólo 6 fils por  $m^3$ . Al mismo tiempo, el costo marginal a largo plazo del agua se estimaba en 230 fils/ $m^3$ . Las subvenciones al agua, junto con un entorno comercial global restringido, se convirtieron en una fuerte protección que dis-

CERCANO ORIENTE  
Y AFRICA DEL NORTE



torsionó el aprovechamiento de los recursos. Por ejemplo, la producción de banano (que consume gran cantidad de agua) creció un 400 por ciento entre 1982 y 1992. En virtud del reciente programa de ajuste estructural, el Gobierno ha comenzado a introducir tarifas progresivas por el consumo de agua.

Es preciso transferir agua desde el valle del Jordán a las tierras altas, para lo cual habrá que utilizar al máximo de la capacidad las actuales conducciones y aprovechar el abastecimiento de agua de forma más eficiente entre los diferentes sectores que la utilizan. Es posible ahorrar agua mejorando la gestión del riego en las explotaciones. Una de las posibilidades es transformar el riego de superficie en un sistema de riego por presión. Para ello se requerirían inversiones en actividades de extensión y capacitación sobre el mantenimiento y utilización del nuevo sistema.

El agua subterránea se está agotando también en Jordania a un ritmo insostenible. Si no se reduce éste, se estima que el agua durará sólo otros 39 años. Para resolver este problema, el Gobierno ha creado unidades de protección de cuencas hidrológicas, que permitirán establecer mayor control y fijar mayores derechos por la utilización de ese recurso por la industria e impedir que se destine a usos inadecuados. Un ejemplo clásico de mala ordenación de los recursos son las subvenciones al trigo, que utiliza agua de los acuíferos no renovables de Disi. Esta agua podría destinarse a usos más valiosos.

Las políticas del pasado han contribuido enormemente a la sobrepoblación ganadera y al sobrepastoreo, que han figurado entre las principales causas de degradación de los pastizales y han constituido una grave amenaza a los pastos naturales de las estepas. La ausencia de un marco regulador sobre los derechos de uso, unida a las subvenciones a los insumos en el sector ganadero, si bien ha redundado en beneficio de los productores, ha contribuido también a la degradación de los recursos naturales. Para conseguir una explotación sostenible desde el punto de vista ambiental se requieren políticas que detengan e inviertan el proceso de desertificación.

**Política alimentaria.** Desde los últimos años sesenta, un objetivo primario de la política agrícola de Jordania ha sido conseguir la autosuficiencia en relación con los cultivos estratégicos. Al mismo tiempo, los precios de los alimentos básicos han estado controlados con el fin de mantener bajo el costo de la vida. Estos dos objetivos, en muchos casos contradictorios, han dado lugar a una serie de políticas intervencionistas que, en algunos casos, han tenido como consecuencia una

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



utilización ineficiente de los recursos y un aumento de las importaciones de alimentos. El régimen regulador contenía políticas relativas a los siguientes elementos: subvenciones a los precios de producción, especialmente en el caso del trigo y la cebada; bajos precios del agua en el valle del Jordán; subvenciones al crédito agrario; sistemas de cultivo regulados en las zonas de riego y subvenciones específicas para alentar la plantación de árboles frutales.

La concesión de subvenciones contribuyó a un rápido crecimiento de la producción de frutas y hortalizas, lo que permitió a Jordania atender sus necesidades internas y exportar los excedentes. No obstante, las subvenciones a los insumos y a la producción y las restricciones al comercio tuvieron como resultado una fuerte protección a determinados productos y, en consecuencia, un aprovechamiento inadecuado de los recursos. Las subvenciones a la cebada alentaron su utilización como pienso para el ganado y aumentaron la viabilidad de la producción de cabras y ovejas, que se multiplicó por cuatro desde 1962, lo que representó una nueva fuente de presión sobre las tierras de pasto. En consecuencia, entre 1981 y 1992, la superficie ocupada por el trigo disminuyó una tercera parte, mientras que la de la cebada creció más de dos quintas partes. La mayor rentabilidad para los productores de frutas, especialmente al aumentar las oportunidades de riego suplementario como consecuencia del aprovechamiento de aguas subterráneas y la captación de aguas superficiales, ha dado lugar a que tierras anteriormente dedicadas al cultivo de trigo se destinen a la producción de fruta. Todo ello ha comprometido la autosuficiencia alimentaria en relación con el trigo.

El Ministerio de Suministros es el único importador de muchos productos básicos, como el trigo, harina de trigo, arroz, azúcar y leche en polvo. Hasta 1993, el Gobierno era el único importador de manzanas, cebollas, papas y ajos. Los monopolios de adquisición y distribución permitieron al Gobierno controlar las subvenciones ofrecidas a los productores y consumidores y alentar la producción interna protegiendo a los productores locales de la competencia extranjera.

Mientras que las subvenciones a la producción se están reduciendo gradualmente o se han eliminado ya dentro del reciente programa de reforma económica, se han mantenido las subvenciones al consumo. Están subvencionados los precios al por menor de la harina de trigo, lentejas, garbanzos y cebada. El coeficiente de protección nominal en la venta al por menor de la harina de trigo vendida a las panaderías en 1994 fue de 2,9, lo que indica que el nivel de los precios internos era sólo un tercio del precio internacional.



El reto que se plantea en el futuro a la agricultura jordana es recuperar el crecimiento sostenible mediante la adopción de políticas orientadas al exterior y aumentos de la productividad conseguidos por el aprovechamiento eficiente de los recursos de tierras y aguas. Muchos de los problemas del sector agrícola emanan de la falta de una política sistémica en relación con la tierra y el agua. En la actualidad, la falta de atención a las prácticas de regulación de la demanda se agrava por la proliferación de instituciones públicas con intereses enfrentados en el sector de la agricultura. Estas instituciones deben agruparse en el marco de una estrategia holística del sector agrícola centrada fundamentalmente en los problemas de la tierra y el agua.

### **Reformas de las políticas**

Desde mitad de los años ochenta Jordania ha tropezado con dificultades económicas. La caída del precio del petróleo provocó un brusco descenso de las remesas de los trabajadores y de la asistencia exterior de los países del Golfo Pérsico. El consiguiente aumento de la deuda externa y de los pagos de intereses se sumó a las dificultades que había padecido Jordania durante el período de recesión mundial de los años ochenta. Al final del decenio, hubo que plantearse los problemas del descenso de las tasas de crecimiento, la inflación y el creciente endeudamiento externo.

En 1989 el Gobierno solicitó la reprogramación de su deuda y adoptó un programa de ajuste estructural, que contó con el apoyo del FMI y del Banco Mundial. Dicho programa contenía un plan global de reforma económica cuyo objetivo era acabar con los desequilibrios macroeconómicos, reducir las distorsiones sectoriales y restablecer el crecimiento económico. El dinar se devaluó en 1989, como consecuencia de la reforma económica, y se adoptaron políticas para acabar con el control de los precios de la agricultura, los alimentos y la industria, reestructurar las políticas arancelarias y comerciales, desreglamentar las tasas de interés, suprimir las subvenciones al consumo y ofrecer mayores incentivos al sector privado a fin de restablecer la eficiencia de la economía.

El conflicto del Golfo Pérsico repercutió negativamente en el programa de reforma emprendido e impuso una grave carga a la economía de Jordania como consecuencia de la pérdida de mercados de exportación agrícola en el Golfo Pérsico y el regreso de más de 300 000 trabajadores que habían emigrado del país. No obstante, el programa de reforma económica consiguió alcanzar sus objetivos macroeconómicos. Después de haber registrado tasas negativas y cada vez me-

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



nores de crecimiento en los últimos años ochenta, la economía se recuperó y consiguió una tasa de crecimiento del 5,8 por ciento en 1993. El control estricto de los gastos públicos, acompañado de un fuerte crecimiento de los ingresos en 1993 redujo el déficit presupuestario al 6 por ciento del PIB en 1993, al mismo tiempo que la tasa de inflación bajó al 5 por ciento, frente al 21,5 por ciento de 1989.

Dentro de las medidas de reforma, el Gobierno adoptó un programa de ajuste del sector agrícola encaminado a lograr una mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad. Un objetivo importante de la reforma agrícola es eliminar las subvenciones con el fin de establecer un sector competitivo y orientado al mercado, inspirado en los principios del uso sostenible de los recursos naturales. Se prevé que la corrección de los precios relativos de los productos agrícolas y la mayor participación del sector privado incrementarán los ingresos de la población rural y favorecerán el desarrollo sostenible de la agricultura a largo plazo.

En lo que respecta a la política de aprovechamiento del agua, el Gobierno está intentando conseguir una asignación y utilización racional de la misma. Entre las iniciativas adoptadas figuran el establecimiento de planes de ordenación de los sistemas de riego superficial en el valle del Jordán y de las aguas subterráneas (por ejemplo, la utilización al máximo del actual plan de bombeo de Deir Allah y la conservación de los acuíferos fósiles de Disi); la modernización y perfeccionamiento de los sistemas de supervisión de las aguas superficiales y subterráneas; la lucha contra la contaminación de los recursos hídricos; la ordenación de las aguas subterráneas para garantizar un rendimiento sostenible de los acuíferos renovables; la adopción de un sistema de precios progresivos para garantizar la viabilidad financiera de los organismos de abastecimiento de agua y el establecimiento de un fuerte marco institucional para la ejecución de las políticas de ordenación de los recursos hídricos. En 1994, se presentó al parlamento un proyecto de ley en que se proponen tarifas progresivas por el uso del agua.

Se están eliminando las subvenciones a la producción en todos los cultivos. De los precios de 1994/95 del trigo y la cebada, productos subvencionados hasta hace muy poco, ha desaparecido por completo todo tipo de subvención. El Gobierno tiene previsto liberalizar el comercio de la cebada y reducir progresivamente la participación del sector público.

En un intento de acabar con las subvenciones al consumo, se renunció al control de precios de algunos alimentos. En 1994 el Gobierno suprimió el control de los precios de los



garbanzos, medida que debería complementarse luego con la eliminación de los controles de los precios y márgenes de los principales productos agrícolas frescos y elaborados. También deberían desaparecer los controles de los márgenes de los precios al por menor de las hortalizas y frutas frescas, así como los controles de los precios de la carne de ave congelada, carne refrigerada, pasta de tomate y lentejas, además de los controles de los precios al por menor de la carne de ave fresca, carne roja, huevos de mesa y leche fresca.

Se emprendió un programa de liberalización del comercio encaminado a eliminar el monopolio público del comercio, incluida la comercialización y distribución de productos agrícolas. El Gobierno ha suprimido el monopolio de importación de las papas, manzanas, cebollas y ajos por parte de la Agricultural Marketing and Processing Company. Se ha anulado también la obligación de obtener licencias de importación y exportación de muchos productos agrícolas frescos y elaborados. El promedio arancelario ponderado bajó del 34,4 por ciento en 1987 al 25 por ciento en 1992. Otro paso significativo hacia la liberalización es la entrada prevista de Jordania en el GATT. La adhesión al mismo representará nuevos ajustes en el régimen comercial, incluida la supresión de los obstáculos no arancelarios y del monopolio gubernamental a la importación de otros productos alimenticios, y la promoción de la producción y el comercio agrícola en conformidad con los principios de la ventaja comparativa.

#### **Repercusiones de la paz en los recursos hídricos y en la producción agrícola**

Uno de los resultados previstos del tratado de paz con Israel es el aumento del caudal de agua disponible en Jordania procedente de los ríos Yarmuk y Jordán. Ello tendría efectos positivos en el balance hídrico actual y futuro del país y contribuiría al desarrollo agrícola.

Como consecuencia del tratado, los recursos hídricos disponibles en Jordania podrían alcanzar un total de 230 millones de m<sup>3</sup> anuales, lo que representa un aumento del 25 por ciento en el abastecimiento actual de agua del país y permitiría incrementar la disponibilidad per cápita unos 63 m<sup>3</sup> al año. El rápido ascenso de los niveles de vida y el crecimiento demográfico han ejercido una enorme presión sobre los limitados recursos hídricos de Jordania en el pasado. En 1993, el agua abastecida para usos domésticos ascendió a 205 millones de m<sup>3</sup>, que fueron consumidos por 3,7 millones de habitantes. En la actualidad, el promedio del consumo doméstico de agua per cápita, de unos 85 litros por día (l/c/d), se consi-

CERCANO ORIENTE  
Y AFRICA DEL NORTE



dera el mínimo imprescindible, dados los niveles de desarrollo general y de ingresos per cápita del país. De los 230 millones de m<sup>3</sup> adicionales de agua, se prevé que 70 millones de m<sup>3</sup> se desviarán para cubrir el déficit del sector doméstico, al que el Gobierno concede prioridad.

Según las previsiones, el ascenso del consumo de agua per cápita desde el nivel actual de 85 l/c/d a 120 l/c/d deberá reducir un 30 por ciento la concentración de productos de desecho y, en consecuencia, los costos de tratamiento y transporte de aguas residuales. Se prevé que el aumento de la cantidad de agua de riego desviada desde el río Yarmuk al canal Rey Abdullah y la plena utilización de la infraestructura de riego permitirán mejorar la calidad de las aguas residuales tratadas, lo que reduciría un 40 por ciento el costo por m<sup>3</sup> de agua de riego en el valle del Jordán. Además, la mejora de la calidad del agua del río Jordán deberá tener significativos efectos ambientales en la región. Hace tiempo, el río contenía gran abundancia de varios tipos de peces, que abastecían a la población local de alimentos y atraían numerosas aves migratorias y otras formas de vida silvestre.

Se prevé que el tratado de paz ampliará las oportunidades de integración de la información y los recursos económicos entre los países firmatarios, y que contribuirá a un mayor desarrollo de la agricultura en conformidad con los principios de la ventaja comparativa. La libertad de intercambio de información sobre la agricultura, la comunicación de los conocimientos especializados sobre las posibilidades de cultivo y aprovechamiento de las tierras desérticas y la utilización de agua marina con nuevos tipos de semillas para su cultivo en el desierto deberán constituir los factores dominantes de la cooperación agrícola regional. Desde hace algún tiempo, se vienen desarrollando actividades de cooperación trilateral de producción agrícola en el desierto entre Israel, Egipto y Marruecos. En los desiertos de Egipto y Marruecos se ha puesto en marcha un proyecto experimental en el que se intenta poner en práctica los conocimientos técnicos desarrollados en Israel sobre la utilización de nuevas variedades de semillas y técnicas de riego. En la cumbre de Casablanca se debatió un proyecto conjunto entre Jordania e Israel para la ordenación integrada del valle del Rift en Jordania. Este proyecto tiene como objetivo aprovechar la diferencia de elevación natural entre el mar Rojo y el mar Muerto construyendo un canal entre ellos y generando energía hidroeléctrica al mismo tiempo que se utiliza el agua del mar Rojo para proyectos de desalinización y para la protección ecológica del nivel cada vez más bajo del mar Muerto.

## CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



Aunque el tratado ha ayudado a mitigar los problemas de abastecimiento hídrico de Jordania, formulando propuestas y emprendiendo actividades de cooperación, es imprescindible que estas propuestas se lleven a la práctica en interés del desarrollo de la región. La cooperación regional permitirá la eliminación de las divergencias en los ingresos nacionales y en la adquisición de tecnología avanzada. Si se adoptan medidas para intensificar la cooperación e integración regional, se conseguirá aumentar la inversión en investigación y desarrollo de técnicas e instrumentos de conservación del agua y regulación de la demanda. Al mismo tiempo, Jordania podrá beneficiarse más de este entorno económico propicio si las políticas económicas internas favorecen la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y contribuyen a un aprovechamiento más eficiente de los escasos recursos del sector agrícola.

# ANÁLISIS POR REGIONES

## II. Regiones de países desarrollados



### EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LOS NUEVOS ESTADOS INDEPENDIENTES DE LA EX UNIÓN SOVIÉTICA

#### RESUMEN REGIONAL

##### Tendencias recientes de la economía y del sector agrícola

En 1994, los países de Europa central y oriental realizaron nuevos progresos en la instauración de economías de mercado<sup>30</sup>. Se ha observado una tendencia general hacia la estabilización y mejoramiento de la economía. El PIB creció por término medio casi un 4 por ciento<sup>31</sup> y la inflación se desaceleró considerablemente en 1994, aunque el nivel de desempleo continuó siendo elevado en la mayor parte de los países.

El comportamiento del sector agroalimentario mostró también signos de recuperación en la mayor parte de los países de Europa central y oriental. Si no hubiera sido por la sequía registrada en Polonia, la producción agrícola de toda la región habría crecido por primera vez en el período de transición. Según cifras provisionales referidas a 1994, se habría dado un crecimiento global en la producción total de cereales de la región por segundo año consecutivo, con un aumento estimado del 8-9 por ciento, después del 6-7 por ciento de 1993. La producción de cereales fue más abundante que la de 1993 en la mayor parte de los países de la región; entre los grandes productores las excepciones fueron Polonia y las repúblicas bálticas, países todos ellos castigados por la sequía. La producción en el sector ganadero continuó disminuyendo en la mayor parte de los países de Europa central y oriental, en gran parte como consecuencia del ajuste constante al descenso de la demanda. Los suministros comenzaron a escasear en algunos países, lo que llevó a nuevas subidas de los precios de consumo, por ejemplo los de la leche en Polonia y los de la carne de cerdo en la República Checa. En términos generales, parece que el descenso de la producción pecuaria ha tocado ya fondo, como indica cierto grado de recuperación de hatos, por ejemplo, en Polonia y Albania.

La situación económica de los doce nuevos Estados independientes de la ex Unión Soviética es muy distinta que en la región de Europa central y oriental. En 1994, el PIB de Rusia

<sup>30</sup> Esta exposición ha sido presentada por la Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE. Se basa en la labor en curso coordinada por el Centro de Cooperación con las Economías en Transición (CCET) de la OCDE y las publicaciones de esa institución sobre el tema, en particular: OCDE. 1995. *Agricultural policies, markets and trade in the Central and Eastern European countries (CCECs), selected New Independent States (NIS) of the former Soviet Union, Mongolia and China - monitoring and outlook 1995*. París; OCDE. 1994. *Review of agricultural policies: Hungary*. París; y OCDE. 1995. *Review of agricultural policies: Poland*. París.

<sup>31</sup> Estimación de la OCDE.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



bajó un 15 por ciento<sup>22</sup>, y en algunos de los nuevos Estados independientes el descenso fue todavía mayor. Para 1995 se prevé una nueva caída de la actividad económica. Aunque la mayor parte de los nuevos Estados independientes han progresado en la lucha contra la inflación, ésta continúa siendo elevada.

En la mayor parte de los nuevos Estados independientes la situación del sector agrario continuó deteriorándose en 1994. En los cuatro Estados independientes con mayor producción de alimentos (Belarús, Kazajstán, Federación de Rusia y Ucrania) la producción agrícola bruta ha disminuido entre un tercio y la mitad durante los cinco últimos años y hay dudas de que se pueda recuperar en 1995. Gran parte de las dificultades de 1994 pueden atribuirse a las malas condiciones atmosféricas. La sequía mermó los rendimientos en el sur de Ucrania, en algunas de las grandes zonas cerealeras de Rusia y en el norte de Kazajstán, mientras que en Belarús se perdió la cosecha. No obstante, algunos de los problemas pueden atribuirse a los efectos acumulados de las perturbaciones creadas en el suministro de insumos, comercialización y crédito agrario. El sector ganadero se ha visto especialmente castigado desde 1991. El tamaño de los hatos y la producción global han disminuido significativamente y el descenso continúa.

La demanda interna de alimentos continuó contrayéndose en los países de Europa central y oriental así como en los nuevos Estados independientes. Los efectos se han observado particularmente en los productos con gran elasticidad en función de los ingresos, como la carne y los productos lácteos, en cuyo caso se ha registrado un descenso aproximado del 20-30 por ciento. Antes de 1991 el consumo de estos productos había sido muy elevado en relación con el PIB per cápita, debido a las enormes subvenciones al consumo, por lo que eran de prever grandes cambios en el consumo una vez suprimidas dichas subvenciones. La situación del suministro de alimentos en Europa central y oriental y en la mayor parte de los nuevos Estados independientes era por lo general satisfactoria. En las zonas rurales de estos últimos, los suministros se mantuvieron bastante estables debido a la producción en huertos y en pequeñas explotaciones privadas. Aunque la ineficiencia del sistema de distribución y comercialización provocó cierta irregularidad en el abastecimiento de algunos productos en las grandes ciudades, no se llegó a producir una interrupción en el suministro de alimentos básicos, ni es probable que se produzca en el futuro previsible.

### **Reforma estructural de la agricultura**

Durante el período anterior a la reforma, las grandes explotaciones colectivas o estatales ocupaban la casi totalidad de la

<sup>22</sup> Estimación de la OCDE.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



tierra agrícola en todos estos países, con excepción de Polonia, donde las explotaciones privadas tenían carácter predominante. Se han adoptado varias estrategias para privatizar la propiedad y explotación de las tierras:

- La restitución reconoce los derechos de los antiguos propietarios. En Bulgaria, por ejemplo, las parcelas se devolvieron a sus antiguos titulares, en la medida de lo posible. En otros casos, como en el de Hungría, las reclamaciones legítimas se compensaron con otros medios, bonos por ejemplo, más que mediante la restitución material. Los planteamientos que respetan los anteriores derechos de propiedad son difíciles de poner en práctica debido al mal estado de los catastros de tierras de la época anterior al comunismo y a la incapacidad institucional de resolver los conflictos y atender las reclamaciones. Además, muchas de las personas que solicitan la devolución de tierras no están capacitadas para explotarla y administrarla ni disponen del capital necesario para convertirse en campesinos autónomos.
- La privatización agrícola masiva o espontánea ha dividido la tierra entre muchas personas independientemente de sus anteriores títulos de propiedad. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Albania, Rumania y los Estados del Báltico. Los trabajadores en las explotaciones estatales y colectivas y otros residentes rurales han recibido indiscriminadamente pequeñas parcelas de tierra. En Rumania y Albania, por ejemplo, las antiguas explotaciones colectivas han sido totalmente sustituidas por explotaciones privadas en pequeña escala.
- Otro sistema ampliamente utilizado en los nuevos Estados independientes consiste en dividir la tierra y los activos de las actuales explotaciones entre sus trabajadores. Las antiguas explotaciones colectivas y estatales establecen partes iguales de tierra para todos sus empleados y pensionistas así como para los trabajadores de servicios sociales, como escuelas, asociaciones y dispensarios ubicados en las explotaciones. Al mismo tiempo, los activos de producción distintos de la tierra se dividieron en partes proporcionales al número de años de servicio. No obstante, el título de propiedad no va necesariamente acompañado de una delimitación de las distintas parcelas de tierra ni de la transferencia física al nuevo propietario.
- Continúa la creación de nuevas explotaciones individuales en los países de Europa central y oriental así como en los nuevos Estados independientes, al mismo tiempo que procede la reorganización de las explotaciones colectivas y estatales. Las autoridades locales conceden a los particu-

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



lares una superficie determinada de tierra perteneciente bien a zonas anteriormente abandonadas o a grandes fincas que no se explotaban debidamente. En muchos casos, los nuevos agricultores pueden luego solicitar créditos subvencionados por el Estado para construir instalaciones o adquirir lo que necesiten para trabajar la tierra.

Las diversas estrategias de reorganización han dado lugar a numerosos tipos de nuevas explotaciones; en todos los países se han establecido empresas individuales, que pueden oscilar desde pequeñas explotaciones familiares a las cooperativas y explotaciones constituidas en sociedades de capital (sociedades anónimas). Estas últimas son más frecuentes en los nuevos Estados independientes. En ellas, la tierra y los activos se han devuelto a la nueva empresa a cambio de certificados accionarios. Sus operaciones internas no han cambiado demasiado, y su supervivencia es incierta.

La fragmentación de las grandes explotaciones en empresas numerosas pero muy pequeñas, probablemente con costos más elevados y menos eficientes, es objeto de preocupación. No obstante, conviene establecer una diferencia entre la fragmentación de la propiedad y de las operaciones. La primera no implica necesariamente la segunda. Si se exceptúan los casos de Rumania y Albania, no se ha producido una fragmentación excesiva de la agricultura. Hungría y la República Checa son quizá buenos ejemplos de propiedad fragmentada pero sin dispersión de las operaciones. En estos países son muy pocos los nuevos propietarios que se han convertido en nuevos pequeños agricultores y, por lo general, la tierra se ha arrendado a las cooperativas transformadas.

Muchas de las antiguas explotaciones en gran escala desperdiciaban los recursos y tenían enormes costos generales y de gestión. Según datos correspondientes a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), una vez que las explotaciones llegan a cierta dimensión, son pocas las economías de escala que se pueden realizar con una nueva expansión de la superficie; por otra parte, esta dimensión óptima depende también en gran parte de la gama de productos cultivados. La eficiencia depende no de la dimensión sino de otros factores, como la calidad de la gestión, la preparación técnica y el acceso al crédito. Por ello, el concepto de dimensión óptima tiene poco significado y puede llevar erróneamente a las autoridades a tratar de conseguir o mantener un determinado tamaño de explotación.

### **Mercados de tierras y reformas financieras**

El establecimiento de mercados de tierras capaces de funcionar con eficacia es un problema delicado e importante. En los

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



países de Europa central y oriental, durante 50 años no se compró ni vendió tierra. En muchos nuevos Estados independientes, no ha existido nunca realmente un mercado de tierras.

Los partidarios de la reforma orientada al mercado han subrayado la importancia de crear mercados de tierras permitiendo la concesión de hipotecas para facilitar la adaptación estructural. No obstante, la creación de un mercado de tierras que permita la utilización de éstas como garantía no llevará por sí mismo a un sistema eficaz de financiamiento agrícola. Para estimular el crédito agrícola privado se requieren también actividades de educación y de desarrollo institucional, como el establecimiento de un sector bancario eficiente. Las instituciones financieras desempeñan un papel básico en el desarrollo del sector agroalimentario. Con el fin de lograr el establecimiento de instituciones que funcionen realmente, muchos países ofrecen incentivos para la recapitalización de los bancos y adoptan normas de vigilancia y control y medidas de privatización. Se han conseguido resultados modestos en los países de Europa central y oriental, mientras que en los nuevos Estados independientes prácticamente no ha empezado todavía la reforma del sector financiero.

### **Privatización de las actividades de producción y comercialización**

Los progresos en la reestructuración de las actividades productivas y comerciales en las industrias agroalimentarias han sido muy irregulares, pero en muchos casos han quedado rezagados con respecto a la privatización del sector agrícola. Mientras que la privatización de las empresas, generalmente pequeñas, que se dedican a las actividades finales del proceso, por ejemplo el sector de la venta al por menor, ha conseguido notables logros en muchos países, las grandes industrias estatales de abastecimiento y elaboración, como las de envasado de carne, almacenamiento de cereales y otras afines, han presentado mayores dificultades de privatización, sobre todo porque muchas veces están cargadas de fuertes deudas, su desarrollo técnico no es muy elevado y suelen tener un exceso de capacidad de producción. A pesar de ello, muchas industrias dedicadas a la elaboración de alimentos se han privatizado con buenos resultados en los países más avanzados de Europa central y oriental.

Otro factor importante en el progreso de la privatización es la disponibilidad de capital exterior. Hungría, por ejemplo, país con gran apertura a los inversores extranjeros, ha realizado significativos progresos en la privatización de estas industrias. Por el contrario, Polonia ha procedido más lentamente en la privatización de las actividades en gran escala y ha restringido la inversión extranjera.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



La persistencia de empresas monopolísticas ineficientes tanto de producción como de comercialización continúa condicionando al sector agrícola, ya que estas compañías ejercen prácticamente un monopolio por falta de competidores. Además, la modernización de las industrias alimentarias es importante para las perspectivas comerciales de los productos agrícolas, ya que las oportunidades de exportación son mayores y los márgenes de beneficio más cuantiosos en el caso de los productos elaborados y de alta calidad que en el de las materias primas y productos de baja calidad.

### **Relaciones comerciales y problemas asociados a las políticas**

La mayor parte de los países de Europa central y oriental han tratado de reorientar su comercio agrícola hacia los países de Europa occidental tras la disolución del sistema de comercio establecido por el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM).

Se han concertado acuerdos preferenciales para facilitar el acceso a los mercados de Europa occidental. No obstante, las exportaciones de los productos agrícolas desde los países de Europa central y oriental han sido muy limitadas como consecuencia de las dificultades encontradas para cumplir las normas de calidad de los países occidentales y para competir con los productos subvencionados. En cambio, han aumentado las importaciones, especialmente de productos agrícolas de valor añadido procedentes de países de Europa occidental. En consecuencia, la balanza comercial agrícola del conjunto de los países de Europa central y oriental se ha deteriorado significativamente en relación con la situación anterior a la reforma. La ligera mejoría de la balanza comercial en 1994 fue consecuencia, sobre todo, del aumento de las exportaciones a los nuevos Estados independientes.

Se han concluido acuerdos de asociación entre la Unión Europea y seis «países asociados», es decir, los cuatro Estados de Visegrad (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa), Bulgaria y Rumanía. En lo que respecta a los países del Báltico y Eslovenia, ha comenzado la negociación de acuerdos con la Unión Europea, cuya firma oficial está prevista para 1995. Los acuerdos llevarán gradualmente al establecimiento del libre comercio de la mayor parte de productos y servicios. No obstante, todavía no se prevé un comercio totalmente libre de productos agrícolas y alimentarios, que continuarán sometidos a determinados contingentes y aranceles. Aunque se observan diferencias entre los distintos países y productos, ha habido una aparente infrautilización de muchos de los contingentes arancelarios agrícolas previstos en los acuerdos de asociación. Algunos de los contingentes no llegaron a utilizarse

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL



por completo en 1992 y 1993, en parte por las diferentes normas veterinarias y por la escasez de producción resultante de las malas condiciones atmosféricas, pero también porque los complicados mecanismos administrativos relativos a algunos productos desalentaron a algunos exportadores de Europa central y oriental que, en caso contrario, podrían haber hecho uso de las concesiones. La utilización fue algo mayor en 1994, y el Plan de Acción de ayuda coordinada a Polonia y Hungría está destinado a permitir a estos países a superar los problemas causados por la falta de información sobre el mercado y su escasa experiencia en este tipo de actividades.

Algunas economías en transición han adoptado sistemas de regulación del mercado agrícola inspirados en modelos de países de la OCDE como, por ejemplo, la Política Agrícola Común de la Unión Europea. No obstante, como estos países se encuentran con graves dificultades presupuestarias y deben superar la resistencia de los consumidores a las subidas de precios, no han aplicado plenamente estos nuevos mecanismos y hasta ahora han mantenido el nivel de apoyo a la agricultura por debajo del promedio de la OCDE. Por otra parte, la experiencia de los países de la OCDE ha demostrado que, una vez instaurados, estos mecanismos pueden convertirse fácilmente en vehículos de un tipo de apoyo que provoca fuertes distorsiones económicas y no garantiza el logro de los principales objetivos estratégicos para las zonas rurales.

Son varias las razones por las que las medidas de sustentación de los precios altos y sus correspondientes políticas de protección del comercio parecen inadecuadas para el establecimiento de una agricultura competitiva orientada al mercado en las economías en transición, independientemente de que estos países puedan convertirse o no con el tiempo en miembros de la UE. Las medidas de sostenimiento de precios altos impondrían elevados costos a los contribuyentes y a los consumidores de bajos ingresos que, en todas las economías en transición, gastan una gran parte de sus ingresos en alimentos. Además, estas políticas provocarían distorsiones económicas y debilitarían la competitividad en un punto crucial de la transición hacia la economía de mercado.

Belarús, Kazajstán, la Federación de Rusia y Ucrania están todavía adaptando sus relaciones comerciales para ponerlas en armonía con su nueva condición de Estados independientes. En el sistema soviético, la circulación de mercancías estaba determinada por criterios administrativos, no por las señales del mercado, por lo que el hundimiento de la Unión Soviética perturbó gravemente dicha circulación entre los nuevos Estados independientes. A estas alturas resulta ya difícil mantener algunas de las anteriores especializaciones en determinados tipos de producción, por ejemplo, la de Belarús en

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



carne y productos lácteos utilizando piensos procedentes de otros lugares de la ex Unión Soviética. Son numerosos los intentos realizados por restablecer y ampliar los vínculos comerciales basados en acuerdos intergubernamentales más que en relaciones de mercado entre los Estados sucesores de la ex Unión Soviética, integrados en una amplia asociación denominada Comunidad de Estados Independientes (CEI). Dada la ausencia de mercados cambiarios, la mayor parte del comercio entre los nuevos Estados independientes continúa adoptando la forma de acuerdos de trueque en gran escala.

Al final de noviembre de 1994, el Consejo de Ministros de Comercio Exterior de la CEI aprobó en principio la creación de una zona de libre comercio que abarcaría todos los Estados de la Comunidad. En marzo de 1995, los ministros de agricultura de la CEI decidieron restablecer el mercado agrícola común. Aunque estos planes preveían la supresión de obstáculos al comercio entre los países de la CEI, se ha aplazado la formación oficial de una unión aduanera. Estas decisiones reflejan claramente la tensión entre el deseo de los otros Estados de la ex Unión Soviética por recuperar y aumentar su parte en el mercado ruso y el temor a poner en peligro su independencia y a subordinarse una vez más a un centro de poder ruso.

En los nuevos Estados independientes los gobiernos continuaron ofreciendo grandes subvenciones al sector agrícola. Muy pocas de las explotaciones, ni siquiera de las menos productivas, ha interrumpido sus actividades o dejado de recibir su parte de los recursos de producción distribuidos por los Estados. Como son contadas las grandes explotaciones de los nuevos Estados independientes que puedan competir con las exportaciones occidentales, frecuentemente subvencionadas, los grupos de interés del sector agrícola, especialmente en Rusia, han presionado con éxito en favor de una subida de los aranceles protectores y los reglamentos de mercado al estilo occidental (subvenciones a la exportación, precios de umbral o de intervención). No obstante, no es probable que estos países puedan permitirse mantener esas medidas proteccionistas, que debilitarán su competitividad.

### **Repercusiones de la Ronda Uruguay**

Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Rumania son miembros de la Organización Mundial del Comercio. Otros países de Europa central y oriental y los nuevos Estados independientes se encuentran en diversas fases de tramitación de su solicitud de ingreso.

La Ronda Uruguay representó una nueva liberalización del comercio mundial, que deberá dar lugar a un mayor bienestar económico y mejorar las posibilidades del comercio agrícola en toda la región. Los miembros de la Organización Mundial

**EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL**

del Comercio procedentes de Europa central y oriental consiguieron, en calidad de países en desarrollo, la autorización de ofrecer consolidaciones arancelarias máximas prácticamente desvinculadas de las condiciones del periodo de referencia, es decir, no basadas en estimaciones sobre el equivalente arancelario de las restricciones comerciales en dicho periodo. En consecuencia, muchos países de Europa central y oriental consolidaron sus aranceles en niveles muy altos en comparación con los vigentes anteriormente, manteniendo así abierta la posibilidad de subirlos en el futuro. Aunque los gobiernos pueden decidir no utilizar este margen, es probable que los grupos de interés representantes de los productores presionen para que se aproveche en lo posible la oportunidad de aumentar la protección. Los gobiernos deberán resistir a tales presiones a fin de evitar distorsiones económicas y mayores costos para los consumidores y contribuyentes.



## RESEÑA DE LAS REFORMAS AGRICOLAS EN KAZAJSTAN

### Geografía e historia

Kazajstán, con una superficie que equivale casi a las tres cuartas de Europa occidental, es, después de Rusia, la mayor de las 15 ex repúblicas de la Unión Soviética. Se encuentra al sur de Rusia, de la que la separa una frontera de 6 000 km de longitud.

La historia y economía de Kazajstán están estrechamente vinculadas a Rusia. Esta colonizó Kazajstán en el siglo XIX, estableciendo la capital actual, Almaty (denominada Alma-Ata antes de su independencia a finales de 1991), en 1854<sup>53</sup>. Actualmente, Kazajstán es la única de las ex repúblicas de la Unión Soviética con una nacionalidad titular que no constituye una mayoría de la población —representa sólo aproximadamente el 42 por ciento del conjunto del país y menos del 30 por ciento en la mayor parte de los *oblasts* (provincias) que limitan con Rusia—. De todas formas, el porcentaje de kazakos está creciendo, en gran parte por el regreso de muchos representantes de esta nacionalidad asentados hasta ahora en Europa. En 1994 Kazajstán perdió más del 1,5 por ciento de su población de casi 17 millones<sup>54</sup>.

### Los recursos del sector agrario

**Recursos de tierras.** Más del 80 por ciento de las tierras de Kazajstán están clasificadas como tierras agrícolas. El 80 por ciento de éstas son tierras de pasto, unos 35 millones de hectáreas (18 por ciento) son de cultivo y 4,5 millones de hectáreas (2 por ciento) son praderas. Hay también aproximadamente 120 000 hectáreas de huertos y viñedos. Las tierras regadas suman sólo 2 millones de hectáreas. Este país contaba con la mitad de las tierras de pasto y sólo el 15 por ciento de la tierra de cultivo de la ex Unión Soviética<sup>55</sup>.

El promedio de las precipitaciones en el Kazajstán es de sólo 250 mm al año. Las principales zonas agrícolas se encuentran en la parte más húmeda del norte y en el sur, donde los cultivos dependen casi enteramente del riego. Los fértiles suelos chernozem se han cultivado con cereales de primavera desde el siglo XIX. La Campaña de Tierras Vírgenes (1954-60, véase el Recuadro 5) amplió el cultivo a tierras más marginales.

En la zona agrícola del sur, más cálida, se cultivan cereales tanto de primavera como de invierno, regados con aguas de las montañas Altai y Tyan'-Shan. Gran parte de la superficie agrícola es resultado de la expansión conseguida durante el período soviético gracias a la realización de grandes obras de riego. Aquí se produce una parte pequeña del algodón, así como cereales de invierno y primavera, frutas, hortalizas, tabaco, remolacha azucarera, papas, soja, arroz y maíz grano.

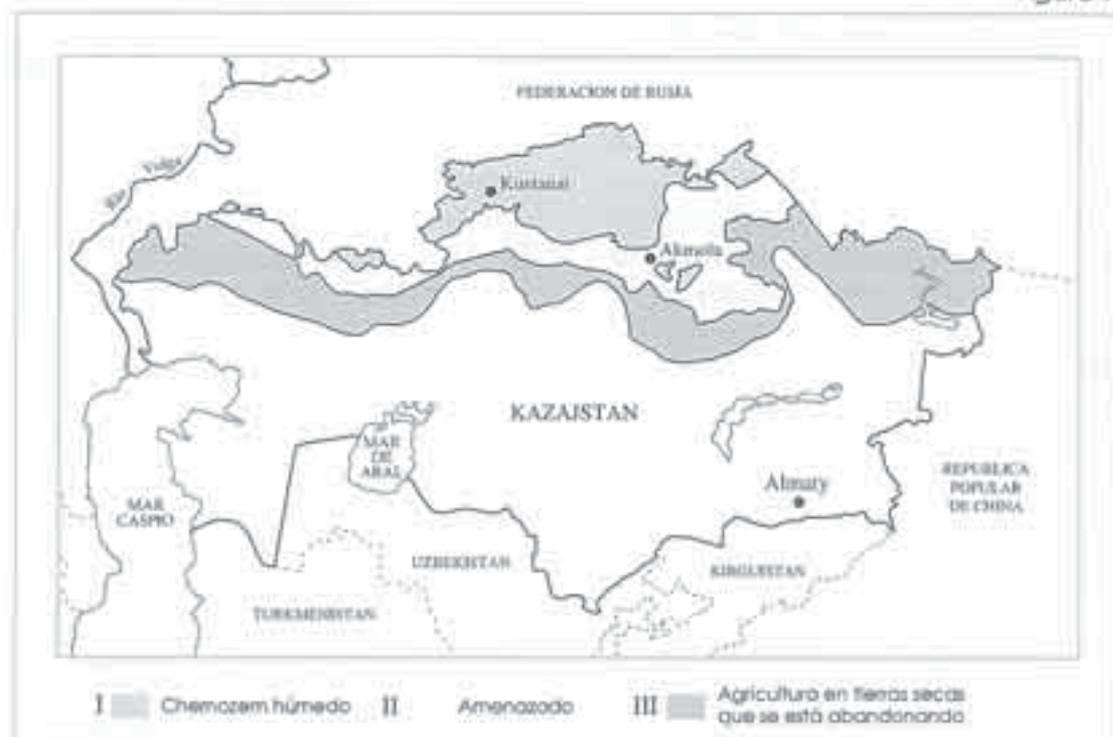
<sup>53</sup> M. B. Olcott, 1987. *The Kazakhs*. Stanford, CA, Hoover Institute Press.

<sup>54</sup> *Panorama*, 15 de abril de 1995.

<sup>55</sup> Goskomstat Respubliki Kazakhstan. 1994. *Zemledelie v respublikе kazakhstan, y Sel'skoe khoziaistvo respublikе kazakhstan* (stat. sbornik), ambos Almaty, Kazinformtsentr.

RECUADRO 5  
DOS ESCENARIOS DE REDUCCION DEL CULTIVO  
EN TIERRAS SECAS EN EL NORTE DE KAZAJSTAN

Figura 10



Fuente: FAO

Durante la Campaña de Tierras Vírgenes de Kazajstán (1954-60), se roturaron y sembraron 25,5 millones de hectáreas de tierras vírgenes frágiles. En pocos años el aumento de la superficie ocupada por el trigo de prima-

vera alcanzó aproximadamente el total combinado de la tierra ocupada por ese cultivo en Canadá y Australia.

Desde un máximo de 25 millones de hectáreas a mitad del decenio de 1980, la super-

ficie sembrada de cereales disminuyó (rápidamente a partir de 1991) a sólo 20,7 millones de hectáreas en 1994. En un estudio de la Academia de Ciencias Agrarias de Kazajstán se prevé que, habida cuenta de las nuevas relaciones económicas, la superficie continuará descendiendo hasta los 16,3 millones de hectáreas. Esta evolución eliminaría en gran parte la producción en la Región III del mapa. Los suelos castaño claro escasamente desarrollados de esta región reciben normal-

mente menos de 300 mm de precipitaciones anuales y su rendimiento es de menos de 500 kg por hectárea. Según otro escenario formulado por el Instituto de Ordenación de Suelos, el cultivo de cereales en tierras secas es sostenible sólo en 13 millones de hectáreas, la mayoría de las cuales se encuentran en suelos chernozem de la Región I, que recibe 350-400 mm de precipitaciones anuales.

---

*Fuentes:* Glavnoe Upravlenie Geodezii i Kartografii e Institut Zemeldelia Akademii Nauk Respubliki Kazakhstana.

LAS REPUBLICAS DEL ASIA CENTRAL:  
AGRICULTURA, TRANSICION Y DESARROLLO

Durante siglos, las cinco repúblicas de Asia central —Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán— han tenido una historia y una geografía común. La característica física dominante de la zona es su aridez, lo que concede importancia fundamental al gran sistema fluvial que fluye desde las altas montañas de la frontera noroccidental del subcontinente indio hasta el mar Aral. En la actualidad, gran parte de la población de la región vive en los oasis que se encuentran en las orillas de los ríos. En el pasado, esta zona ha sido cuna de importantes civilizaciones basadas en el regadío y que se han integrado en la ruta terrestre que atraviesa el continente asiático.

Durante los 70 años de pertenencia a la Unión Soviética, las repúblicas estuvieron estrechamente integradas en el sistema soviético de planificación y se dedicaron a la producción y elaboración de materias primas para la exportación. Aunque cada una de ellas tenía rango de república independiente, los planificadores de Moscú trataban a la región como un todo y establecían la ubicación de las actividades económicas, organizaban las redes de transporte y formulaban las políticas hídricas.

Desde su independencia de la ex Unión Soviética en 1991, las repúblicas han tenido que hacer frente a dos desafíos comunes: la transición a una economía más orientada hacia el mercado y la necesidad de desarrollo económico. Por otro lado, tienen que resolver problemas semejantes a los de otros

países en transición a un sistema económico de mercado. Por ejemplo, deben tratar de conseguir la estabilidad macroeconómica con una estructura adecuada de incentivos y de derechos de propiedad, estabilizar el nivel idóneo de precios y dejar que los agentes económicos obtengan beneficios financieros en función de sus esfuerzos. No obstante, la agricultura está desempeñando un papel muy importante, debido a la contribución anterior del sector y a su fragilidad actual.

El modelo de planificación centralizada de la Unión Soviética se promovió en la colectivización y especialización de la agricultura, lo que transformó a las repúblicas en economías de monocultivo basadas fundamentalmente en el algodón (la excepción fue Kazajstán, donde la Campaña de Tierra Virgenes tuvo como resultado una expansión enorme del cultivo de cereales). Desde 1960 hasta los primeros años ochenta, los planificadores ampliaron el total de la superficie regada un 60 por ciento, es decir, unos 3 millones de hectáreas, dedicadas en su mayoría al algodón. Las cinco repúblicas producían el 80 por ciento del algodón de la Unión Soviética, y la producción estaba concentrada sobre todo en Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán.

Este monocultivo basado en el regadío tuvo consecuencias económicas y ambientales negativas. Por ejemplo, la rápida expansión de los proyectos de riego redujo el caudal fluvial recibido por el mar Aral a menos de un décimo del volumen de los años cincuenta.

En 1990, el volumen del mar Aral había descendido a menos de un tercio del de los años sesenta y su superficie había disminuido un 45 por ciento, mientras que su salinidad casi se había triplicado. La salinización es la principal causa de disminución de los rendimientos agrícolas. El rendimiento del algodón en las repúblicas bajó desde más de 2 800 kg por hectárea en los últimos años del decenio de 1970 a 2 300 kg a finales del de 1980, a pesar de la creciente aplicación de fertilizantes. Esta no pudo detener el descenso de los rendimientos, pero agravó la contaminación de las aguas subterráneas.

El problema central del desarrollo agrícola en todas las repúblicas es cómo compaginar una base de recursos frágil con la necesidad de empleo de unas poblaciones en rápido crecimiento. Se trata, además, de un problema que requiere un acuerdo entre las cinco

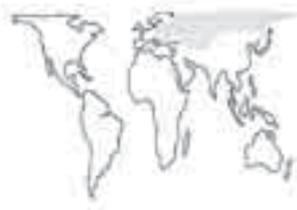
repúblicas. Por ejemplo, sólo para estabilizar el mar Aral en su superficie actual habría que reducir las tomas de agua para riego en toda la región. Todas las repúblicas han experimentado fuertes pérdidas de producción en los primeros años noventa, y la perspectiva de un desempleo todavía mayor resulta políticamente inaceptable.

Otros problemas relacionados con la sostenibilidad de la agricultura requieren intervenciones inmediatas, pero no parecen tan insuperables. Por ejemplo, la productividad ganadera en toda la región es aproximadamente la mitad de la de Europa occidental, lo que significa que hay posibilidad de progreso en ese sentido. No obstante, como gran parte de la tierra de pastos está degradada, el tamaño de los hatos tiene que reducirse a niveles ecológicamente sostenibles.

---

Fuente: R. Pomfret, 1955. *The economies of Central Asia*. Princeton, N.J., Princeton University Press. Pomfret analiza la economía regional y los resultados económicos, estructura y políticas de cada uno de los países antes y después de la independencia.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



**Ganadería.** La extensión de sus tierras de pasto permite a Kazajstán producir gran número de cabezas de ganado rumiante. La estructura del consumo de carne en Kazajstán se ha mantenido bastante estable; aproximadamente el 46 por ciento de la carne consumida es de vacuno (frente al 44 por ciento de la ex Unión Soviética), el 18 por ciento de oveja (5 por ciento en la ex URSS), 4 por ciento de caballo, 17 por ciento de cerdo (33 por ciento en la ex URSS) y 13 por ciento de aves de corral (frente al 16 por ciento en la ex URSS).

**Trabajo, nacionalidades, capital y organización agraria antes de las reformas.** Al comienzo del decenio de 1990, Kazajstán tenía aproximadamente 2 100 explotaciones agrícolas estatales, con una superficie media de 80 000 hectáreas, de las que 14 000 eran tierras de cultivo. En 1991, la explotación colectiva o estatal media poseía 90 tractores, 35 cosechadoras, 50 camiones, varios miles de cabezas de ganado vacuno, 10 000 de ovino y entre 700 y 800 de porcino. La mayor parte de las 400 explotaciones agrícolas colectivas se crearon a partir de fincas explotadas antes de la revolución.

En 1993, 1,3 millones de personas participaban directamente como trabajadores de plena dedicación en empresas agrícolas, cifra superior a la de empleados en la industria. Kazajstán ocupaba el octavo lugar entre las repúblicas soviéticas (por debajo de Transcaucasia y Asia central) en lo que respecta a la parte de la población empleada en la agricultura socialista y privada y el segundo (después de Moldova) en cuanto a la participación de la agricultura en el producto social bruto (25,8 por ciento)<sup>56</sup>.

**Lugar de Kazajstán en la producción y comercio agrícolas de la ex Unión Soviética**

En el decenio de 1980, Kazajstán produjo poco más del 7 por ciento del total del producto agrícola bruto soviético, siendo superada únicamente por Rusia y Ucrania. Cultivó el 12-13 por ciento de los cereales y una proporción todavía mayor de los valiosos trigos de primavera y duro, utilizados para la producción de pasta. No obstante, los rendimientos de los cereales en el conjunto del Kazajstán sólo han pasado de una tonelada por hectárea en una tercera parte de los años transcurridos desde 1954. Además de unos rendimientos variables y muchas veces decepcionantes, las cosechas de cereales de Kazajstán han sufrido como consecuencia de los frecuentes problemas de transporte y de falta de calidad, lo que explica en parte la dependencia de la ex Unión Soviética con respecto a los cereales importados del exterior.

Aproximadamente el 10 por ciento del total de 1,5 millones de toneladas de carne producidos por Kazajstán se destinaba

<sup>56</sup> A. Illarionov. 1990. Economic potential and the levels of economic development of the Union Republics, *Voprosy Ekonomiki*, 4.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



a la exportación, sobre todo a las repúblicas vecinas del Asia central, densamente pobladas. Además de la carne, otros productos pecuarios que ocupan un lugar importante en las exportaciones son la lana, las pieles y los cueros. La república importó harina proteínica, aceite vegetal, azúcar, alimentos en conserva y elaborados y productos lácteos.

Kazajstán participó en el complejo soviético<sup>37</sup>, fuertemente integrado, de los insumos agrícolas, produciendo aperos para el cultivo de tierras secas y aproximadamente el 10 por ciento de los fertilizantes fosfatados de la ex Unión Soviética. Por su parte, importó tractores de ruedas y cosechadoras, fármacos de uso veterinario, aditivos para los piensos y productos de protección vegetal, en particular gran cantidad de herbicidas con destino a las tierras cerealeras del norte de Kazajstán.

Aunque en la parte occidental del país se produce petróleo, que se exporta a la región de los Urales, la mayor porción de los productos derivados del petróleo utilizados en la agricultura del Kazajstán septentrional proceden de Siberia occidental. La aproximación del petróleo ruso a los precios mundiales ha sido el factor que más ha influido en la agricultura de Kazajstán y ha contribuido en buena parte a una reducción de la superficie sembrada y cosechada.

### Contexto político y macroeconómico de las reformas y políticas agrícolas

**Contexto político.** La institución política más importante de Kazajstán ha sido la Presidencia. A diferencia de lo que ocurría en Rusia, donde el banco central dependía fundamentalmente del Parlamento, el Banco Nacional de Kazajstán ha estado bajo el control de la Presidencia. Ello ha permitido a ésta disponer de cierta libertad para la adopción de políticas macroeconómicas coherentes. En octubre de 1994, después de un voto de censura del Parlamento al antiguo gobierno, el presidente nombró como primer ministro a un economista kazako con gran conocimiento del mundo occidental. El Gobierno parece decidido a adoptar estrictas políticas fiscales y monetarias, estimular la privatización y fomentar la competencia.

Kazajstán ha sido uno de los principales defensores de la asociación económica y política entre los antiguos países de la Unión Soviética. El presidente de Kazajstán se declaró dispuesto a firmar el Tratado de la Unión, que habría mantenido la Unión Soviética, y solicitó la inclusión del país en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) tras la disolución de la Unión Soviética en 1991. Kazajstán estableció su propia moneda (el *tyñ*) en noviembre de 1993, fecha en que su Parlamento decidió que no podía aceptar las condiciones de la Federación de Rusia para continuar en la zona del rublo.

Kazajstán formó una unión aduanera con Uzbekistán y

<sup>37</sup> C. J. Foster y D.J. Sedik. 1994. *Former USSR: Situation and Outlook Series*. Mayo, pág. 74. Washington, D.C. United States Department of Agriculture, Economic Research Service.



Kirguistán en 1993, y otra con la Federación de Rusia y Belarús a comienzos de 1994.

**Política de estabilización.** En el segundo trimestre de 1994 la inflación alcanzó un promedio del 35 por ciento mensual y llegó hasta el 46 por ciento en junio del mismo año, mientras que el tiyn se depreció a un décimo de su valor de enero. A mediados de 1994, el presidente manifestó su apoyo a una «terapia de choque». Como consecuencia de las restrictivas políticas macroeconómicas, la inflación se redujo al 10 por ciento en diciembre de 1994, al 8 por ciento en febrero de 1995 y al 3 por ciento en abril de 1995. El tiyn, intercambiado libremente desde su introducción, se depreció por término medio sólo un 4 por ciento al mes en la licitación interbancaria durante la segunda mitad de 1994<sup>38</sup>.

Para frenar el déficit presupuestario global, que había llegado a representar el 7 por ciento del PIB, el Gobierno redujo los gastos al 17 por ciento del PIB en 1994, frente al 25 por ciento de 1993. Casi todas las subvenciones agrícolas todavía vigentes (incluidas las del pan y los piensos compuestos, después de octubre) cayeron víctimas de estos recortes. El Banco Nacional acabó con su práctica de refinanciar los atrasos interempresariales mediante la expansión monetaria, después de que una operación de este tipo en la primavera de 1994 diera lugar a una fuerte subida de la inflación. El Banco Nacional, que había recurrido por primera vez a la licitación del crédito en 1992, al llegar el mes de diciembre de 1994 licitaba ya el 70 por ciento de todo el crédito. Al final de abril de 1995, la tasa de licitación bancaria, a la que se vinculaba el refinanciamiento, era del 140 por ciento. En febrero de 1995, desaparecieron por completo los créditos destinados a fines específicos (cuyo principal beneficiario había sido la agricultura)<sup>39</sup>.

El PIB en precios constantes disminuyó una cuarta parte durante 1994 y la tasa de desempleo real se estimaba en el 7,4 por ciento de la población activa a comienzos de 1995. No obstante, junto con la experiencia positiva referente a la inflación de los precios, las cifras oficiales mostraban también un repunte de la producción en septiembre de 1994, consiguiéndose un aumento del 1 al 3 por ciento mensual en el último trimestre de 1994. Para 1995 se prevé un descenso constante del PIB, pero en cualquier caso inferior al de 1994. El Gobierno estima que el nivel de vida, considerado en función del salario medio real, se estabilizó en el tercer y cuarto trimestre de 1994 (Cuadro 12).

#### **Privatización y creación de mercados**

La división de los derechos de propiedad es un proceso difícil que se lleva a cabo en un marco político que no es todavía

<sup>38</sup> Banco Mundial. 1995. *Republic of Kazakhstan: report on the status of the structural reforms*. París.

<sup>39</sup> *Ibid.*



plenamente abierto y democrático. Además, los ciudadanos de la ex Unión Soviética subrayan las dificultades psicológicas de la transición. El Estado soviético estableció una relación interdependiente peculiar con los directivos, trabajadores y consumidores, que contribuye a explicar la actual diversidad de actitudes hacia la delegación de responsabilidades y el reconocimiento de derechos reales de propiedad privada. Los mecanismos fundamentales de la agricultura planificada eran los contingentes obligatorios de adquisición estatal y el sistema recíproco de «suministros técnicos materiales», que contaba con el apoyo de precios administrados y créditos en condiciones favorables. Ahora, la austeridad presupuestaria se ha convertido en el factor más decisivo en el proceso de privatización de la agricultura y en las cuestiones afines que se examinan a continuación.

**Producción agrícola: precios y rentabilidad.** En comparación con las cifras de 1993, la producción agrícola total de Kazajstán en 1994 descendió un 23 por ciento en términos reales, situándose en 98 800 millones de tiyn (aproximadamente 2 000 millones de dólares EE.UU.). El descenso había sido de un 10 por ciento en 1993 y de un 2 por ciento en 1992. La producción de cereales disminuyó un 24 por ciento. Aunque cada vez es más difícil cuantificar con exactitud la producción pecuaria privada, en constante aumento, estimaciones oficiales indican que la producción de carne disminuyó un 20 por ciento y la de leche un 6 por ciento en 1994. La reducción de la cabaña nacional durante 1994 (el total del ganado disminuyó un 14 por ciento, el vacuno un 8 por ciento, el porcino un 19 por ciento y el ovino y caprino un 27 por ciento) permite pronosticar una nueva merma de la producción en 1995. Esta desinversión es consecuencia en parte de la crisis de liquidez de muchos trabajadores agrícolas a quienes se pagaba fundamentalmente en especie y luego tenían que vender el ganado a precios muy bajos.

La rápida inflación ha puesto en tela de juicio la calidad de las estadísticas sobre costos y rentabilidad. No obstante, las estadísticas de 1993 revelaban que la rentabilidad de las explotaciones estatales y colectivas fue del -1,3 por ciento, siendo por lo general rentables los cultivos, pero no los productos pecuarios. La principal razón del descenso de los beneficios agrícolas es que los precios de los insumos han crecido más rápidamente que los de los productos agrícolas desde la liberalización de los precios en 1991-92. Por ejemplo, en 1992 hacían falta 1,2 toneladas de trigo para adquirir una tonelada de combustible, pero esa proporción subió a 3,6:1 en 1993 y se mantuvo aproximadamente sin cambios en 1994<sup>66</sup>. No obstante, en 1994 los precios industriales y agrícolas aumentaron

<sup>66</sup> Disparitet tsen meshaet agrarnomu sektoru, *Biznis klub*, 18 de octubre de 1994.

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL

CUADRO 12

Resultados macroeconómicos				
Indicador	1992	1993	1994	1995 (estimaciones)
<b>PIB a precios constantes (cambio porcentual)</b>				
	-13,0	-15,6	-25,0	-11,0
<b>Precios de consumo</b>				
<b>(Cambio porcentual medio en el periodo)</b>				
	1 381	1 571	1 826	165
<b>(Cambio porcentual al final del periodo)</b>				
	2 567	2 166	1 048	40
<b>Salarios y prestaciones sociales (tiyn, final del periodo)</b>				
<b>Salario mínimo/pensión/ desempleo</b>				
	2	30	260	900
<b>Mínimo real (diciembre de 1991 = 100)</b>				
	10	7	5	13
<b>Salario medio</b>				
	27	384	3 392	4 291
<b>Salario real (diciembre de 1991 = 100)</b>				
	110	70	60	59
<b>Tipo de cambio (tiyn/\$EE.UU.)</b>				
<b>(Promedio del periodo)</b>				
	...	2,8	36,1	69,4
<b>(Final del periodo)</b>				
	...	6,3	54,3	78,0

Fuente: Comité estatal de estadística y Ministerio de Hacienda de la República de Kazajstán, y estimaciones del personal del Banco Mundial, mayo de 1995.

<sup>41</sup> A. Deberdeev, 1995. *The role of agriculture in the transition process in Kazakhstan*. Symposium on the role of agriculture in the transition process towards a market-oriented economy, Wildbad Kreuth, Alemania, 4-6 de mayo de 1995, Figura 1 y comentarios de viva voz.

<sup>42</sup> Datos del Ministerio de Economía, en *Kazakhstan agricultural sector review*, Banco Mundial, Informe N° 13334-KZ, 12 de diciembre de 1994. Washington, D.C.

aproximadamente al mismo ritmo (20,4 veces, frente a 19,0 veces), y parece que las relaciones de intercambio de la ganadería, en particular, comenzaron a subir en 1995, debido a la reducción de los suministros y a la estabilización de los ingresos de los consumidores<sup>41</sup>.

**Subvenciones y crédito con cargo al presupuesto estatal.** Durante 1993, el Ministerio de Economía estimaba que las subvenciones a la producción agrícola con cargo al presupuesto representaban más de 600 millones de tiyn (aproximadamente del 2 al 3 por ciento del PIB). Prácticamente la mitad de esa cifra eran subvenciones para intereses, gastos de explotación y combustible; el resto correspondía a indemnizaciones por pérdidas en la producción pecuaria<sup>42</sup>. En 1994, las únicas subvenciones presupuestarias importantes en el sector de la agricultura fueron las destinadas a los insumos para la producción de piensos mixtos y para algunos productores ganaderos y las



subvenciones implícitas en los contingentes de adquisición, que se mantuvieron únicamente en relación con los productos cerealeros. En octubre de 1994, estas subvenciones presupuestarias se suprimieron, lo que hizo que los precios del pan al por menor se multiplicaran inmediatamente por diez.

En 1993, un tercio de los préstamos con fines específicos del Banco Nacional habían tenido como objetivo la agricultura, y se habían concedido con tasas altamente favorables (entre el 25 y el 90 por ciento anual, cuando la inflación era de aproximadamente el 2 000 por ciento)<sup>63</sup>. En febrero de 1994, el Banco Nacional congeló el interés y refinanció la deuda del sector agrario, que sumaba un total aproximado de 10 000 millones de tiyn (cuyo valor en esas fechas era de unos 500 millones de dólares EE.UU.). En septiembre de 1995 la deuda del sector agrícola sumaba un total de más de 26 800 millones de tiyn, adeudados en su mayor parte a los abastecedores. Los salarios debidos a los trabajadores de las explotaciones estatales sumaban 1 500 millones de tiyn (30 millones de dólares EE.UU.), es decir, la mitad de 1994<sup>64</sup>.

En agosto de 1994 el presidente aprobó un decreto en el que se pedía al Ministerio de Agricultura y al Agrobank que identificaran las explotaciones estatales y agroempresas «crónicamente improductivas» y organizaran su licitación. A comienzos de 1995 se habían identificado unas 1 200 explotaciones que reunían los requisitos previstos, de las que 256 se ofrecerían inmediatamente en forma de licitación. La liquidación y reestructuración serían llevadas a cabo mediante un fondo especial constituido para resolver el problema de las deudas incobrables en el marco de las reformas emprendidas en Agrobank para conseguir una gestión inspirada en principios comerciales<sup>65</sup>.

**Privatización.** Cuando la Unión Soviética se disolvió y Kazajstán consiguió la independencia en 1991, hubo una fase de rápida privatización iniciada a nivel provincial. En esta Fase I se restituyó un poder excesivo a los gobiernos de los *oblast*. En la parte septentrional, éstos amenazaban con separarse de Kazajstán y adherirse a Rusia. La Fase II del Programa Nacional de Privatización, que según declaraciones oficiales de 1993 duraría hasta 1995, trató de someter la privatización a procedimientos más claramente definidos y supervisados por el Comité de Propiedad Estatal de la República, con sus propios comités territoriales (distintos de los *oblast*). Una enmienda constitucional eliminó el concepto anterior de propiedad municipal, que había estado bajo el control de los gobiernos de los *oblast*, dejando sólo dos categorías de propiedad, la estatal-pública y la privada<sup>66</sup>.

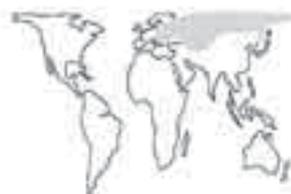
Se determinaron procedimientos para la privatización de

<sup>63</sup> K. Gray y A. Kultaev. 1993. *Agricultural policy and trade developments in Kazakhstan in 1992-93*. OECD ad hoc Group on East/West Economic Relations in Agriculture, París, octubre de 1993.

<sup>64</sup> K. Gray y A. Kultaev. 1994. *Agricultural policy and trade developments in Kazakhstan in 1993-94*. OECD ad hoc Group on East/West Economic Relations in Agriculture, París, septiembre de 1994.

<sup>65</sup> Banco Mundial, *op.cit.*, nota 58, pág. 181.

<sup>66</sup> Gray y Kultaev, *op. cit.*, nota 64.

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL

pequeñas (menos de 200 empleados) y grandes (entre 200 y 5 000 empleados) empresas, así como para la privatización caso por caso de las industrias nacionales en las que cabría esperar inversión extranjera. A raíz de las críticas formuladas contra el Comité de Propiedad Estatal, en marzo de 1995 el presidente de Kazajstán despojó a este organismo de la autoridad de privatización y la asignó a otros órganos<sup>67</sup>.

Al final de 1994, se había vendido, mediante subasta o licitación, el 10 por ciento de un total estimado de 30 000 pequeñas empresas. En comparación con lo ocurrido en Rusia, el programa de privatización masiva de Kazajstán comenzó con retraso. La distribución de los cupones de privatización entre los ciudadanos no comenzó hasta 1994, pero al final de ese año estaba ya prácticamente terminada. Un cuarto de los cupones se habían invertido en menos de 200 fondos de inversión para actividades de privatización, que hasta abril de 1995 habían adquirido unas 500 grandes empresas.

A comienzos de 1995 el primer ministro declaró su apoyo a un proceso acelerado de privatización democrática mediante el sistema de cupones, que representaba para el Estado una merma de los ingresos derivados de la venta de sus propiedades. El Gobierno esperaba liquidar a lo largo de 1995 su participación en poco menos de una docena de compañías anónimas o de control relacionadas con la agricultura.

Las actividades agrícolas y las agroindustrias afines han recibido tratamiento en parte independiente, pero dentro de la competencia general del Comité de Propiedad Estatal. El Programa de Privatización Nacional de 1993-95 tiene varias características distintivas en lo que respecta a las actividades agrícolas y las agroempresas.

El 1º de enero de 1995 había unas 22 500 explotaciones «campesinas», pertenecientes a individuos o familias, algunas iniciadas de acuerdo con la legislación soviética. El número de estas explotaciones se había duplicado en 1993, y en 1994 se habían sumado otras 5 000. La superficie media era de unas 350 hectáreas y en total sus derechos de aprovechamiento suman más de 7 millones de hectáreas de tierra agrícola. Junto con un grupo asociado de 1 000 cooperativas agrícolas y pequeñas empresas, controlan entre el 5 y el 6 por ciento de la tierra agrícola. Si a estas explotaciones se suman los pequeños huertos subsidiarios y en régimen de cooperativa, la tierra sometida a control individual o familiar representa ahora el 10 por ciento del total de Kazajstán (Cuadro 13).

Las explotaciones, así como las empresas de producción de insumos, elaboración de alimentos y almacenamiento, reciben tratamiento independiente en el Programa de Privatización Nacional. Todas formaron temporalmente parte de compañías de control organizadas de acuerdo con las anteriores

<sup>67</sup> Estas críticas se describen con detalle en A. Biskaya. *Panorama*, 10 de diciembre de 1994, pág. 5; Decreto presidencial en *Kazakstanskaya pravda*, 21 de marzo de 1995, pág. 2.



CUADRO 13

Proceso de reforma agraria en Kazajstán en 1991-94:  
número de propietarios por tipo de explotación

	Enero de 1991	Enero de 1992	Enero de 1993	Enero de 1994	Junio de 1994	Enero de 1995
(..... miles de ha .....) /						
<b>Número de explotaciones</b>						
campesinas		2 480	8 877	16 020	20 110	22 512
Superficie	104,0	1 615,1	5 355,2	6 424,9	7 123,5	7 828,4
<b>Explotaciones frutícolas</b>						
(miles)	743,0	998,5	1 280,7	1 286,4	1 294,9	
Superficie	59,0	81,9	107,6	112,3	113,3	
<b>Huertos</b>						
(miles)	499,3	790,2	962,4	989,6	1 099,0	
Superficie	42,6	68,2	83,7	86,5	102,8	
<b>Explotaciones privadas</b>						
(miles)	1 883,0	1 949,4	2 028,0	2 164,1	2 225,5	
Superficie	193,6	199,0	231,3	246,5	250,0	
<b>Cooperativas agrícolas y pequeñas empresas</b>						
	16	132	919	872	916	
Superficie	16,5	275,8	21 505	4 172,4	4 288,8	
<b>Otras instituciones agrícolas no estatales</b>						
				646	727	
Superficie				42 671	47 782,3	
<b>Empresas agrícolas filiales</b>						
				1 367	1 418	
Superficie				1 880,9	1 918,7	

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Comité estatal de estadística, República de Kazajstán.

divisiones ministeriales, con diversas proporciones de participación accionaria estatal. Al final de 1994 se habían privatizado dos tercios de las 2 120 explotaciones estatales pertenecientes al Ministerio de Agricultura (Cuadro 14). Durante los siete primeros meses de 1994 se privatizaron un total de 328 explotaciones estatales, y 440 más durante los cinco meses siguientes. Este proceso, semejante al de reinscripción que tuvo lugar en Rusia en 1992, se conoce normalmente con el nombre de «cambio de señales». En su mayor parte, no se había producido una división física de los activos en función de la participación de los trabajadores, especialmente los derechos de aprovechamiento de la tierra.

En 1993 y 1994, en colaboración con el Comité de Propiedad Estatal y el Ministerio de Agricultura, los responsables de las explotaciones establecieron una división de la tierra y de la propiedad entre los agricultores y pensionistas, teniendo en

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL

CUADRO 14

Privatización de explotaciones agrícolas estatales  
en Kazajstán, 1993-94

Explotaciones estatales al comienzo = 2 120	1° de julio de 1994	1° de enero de 1995
Total de explotaciones privatizadas	923	1 363
Total de explotaciones privatizadas en 1993-94 (Fase II)	473	891
A partir de las cuales se crearon:		
Total de empresas independientes	1 355	4 344
Pequeñas empresas	296	2 331
Cooperativas agrícolas	32	487
Sociedades por acciones	122	295
Empresas colectivas	698	1 082
Asociaciones	56	148
Otras formas	151	1
Explotaciones estatales no privatizadas	1 197	757

Fuente: Ministerio de Agricultura, República de Kazajstán.

cuenta el empleo y la remuneración acumulada. Este proceso, cuyo resultado es la emisión de certificados de propiedad, había concluido prácticamente al final de 1994. En virtud de la autoridad conferida por un decreto presidencial de abril de 1994, se había puesto en marcha un proceso de aprovechamiento mancomunado e intercambio interno de acciones, con el fin de formar asociaciones independientes y pequeñas empresas con diversas partes de los activos de las explotaciones agrícolas (entre esas empresas figuran compañías de transporte por camión, clínicas veterinarias y talleres de reparación).

Al mismo tiempo, se adoptaron también procedimientos menos igualitarios. En febrero de 1994, el Consejo de Ministros aprobó un decreto sobre la venta de empresas agrícolas estatales a empresas privadas, en el que se preveía la venta de explotaciones agrícolas estatales en subastas a las que sólo tenían acceso pequeños grupos de personas, normalmente los especialistas mejor preparados de las explotaciones. El presidente firmó otro decreto respaldado por el ministerio de agricultura, sobre la venta de parte de la propiedad de las explotaciones agrícolas estatales que pasarán a ser propiedad privada de sus administradores, que permitía a los directivos con veinte años en el cargo recibir el 20 por ciento de las acciones de capital. Esta medida se amplió y posteriormente fue abandonada por el Gobierno, después de las críticas formuladas por el Parlamento y la prensa.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



**Desaparición de los pedidos estatales y aparición de un mercado para los productos agrarios.** Las subvenciones estatales y la adquisición pública de productos pecuarios se eliminaron en diciembre de 1993. En el Cuadro 15 pueden verse los efectos de la eliminación de las subvenciones y de la liberalización de los precios públicos al por menor. En diciembre de 1993, los precios medios pagados a las explotaciones agrícolas por los organismos de adquisición superaban entre un 30 y un 100 por ciento los precios del mercado al por menor, pero ya en el mes de julio esos precios se habían unificado. El Comité Estatal de Estadística comunicó que durante el período comprendido entre enero y octubre de 1994 el volumen de las ventas de las explotaciones agrícolas a través de canales distintos del sistema estatal había aumentado un 34 por ciento en el caso de la carne y un 57 por ciento en el de la leche, mientras que se mantuvo constante en el de los huevos, a pesar de que las ventas disminuyeron aproximadamente un 20 por ciento en relación con esos nueve meses de 1993<sup>68</sup>.

La adquisición estatal de cereales, cuyo volumen alcanzó un total aproximado de 15 millones de toneladas en 1990-91, descendió a 7 millones de toneladas en 1993 y a 5 millones en 1994. A finales de 1993, las explotaciones agrícolas habían sufrido los efectos negativos de la inflación así como del retraso en los pagos de los organismos estatales de adquisición. El Ministerio de Hacienda se negó a conceder crédito para el plan de adquisición de cereales de 1993. Las explotaciones agrícolas querían vender cereales a Astyk (organismo estatal de adquisición y elaboración de cereales) al precio estatal estipulado, pero vendían cereales al contado a comerciantes privados por la mitad de ese precio. En octubre de 1994, el Gobierno eliminó las subvenciones a la harina al por mayor y al pan al por menor. Para 1995 no ha previsto ninguna actividad de adquisición obligatoria de cereales y comprará en condiciones comerciales sólo 700 000 toneladas para las existencias estatales de seguridad y otros fines semejantes.

**Elaboración y almacenamiento de los alimentos.** Si bien en algunas explotaciones agrícolas han surgido empresas alternativas de elaboración y almacenamiento, en particular minifábricas (dedicadas por ejemplo a la producción de salchichas y queso o de harina), hay especial interés en la privatización de las empresas del sistema estatal de elaboración y comercialización, que controlan todavía el grueso de esas actividades.

A comienzos de 1995, el Estado había decidido subastar los 364 silos de cereales de Astyk y la mitad de sus molinos de harina y fábricas de pasta no más tarde de septiembre de 1995. Se estaban preparando nuevos planes para la subasta de centros de elaboración de alimentos, de carne y de productos

<sup>68</sup> Goskomstat respubliky kazakhstan, 1994. *Sotsial'noekonomicheskoe polozhenie kazakhstaná za yanvar'-oktyabr' 1994 goda*. Almaty, noviembre de 1994.

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL

CUADRO 15

Valor medio de la producción antes y después de la liberalización de los precios, dic. de 1993-jul. de 1994

	Tiyń/tonelada			Cambio porcentual	
	Diciembre de 1993	Enero de 1994	Julio de 1994	Enero/ diciembre	Julio/ diciembre
<b>Ganado y aves de corral (peso en canal)</b>					
Todas las procedencias <sup>1</sup>	1 949	...	...	...	...
Organismos					
compradores	2 103	3 292	11 558	157	550
Mercado de venta					
directa	986	2 536	10 636	257	1 079
<b>Productos lácteos</b>					
Todas las procedencias	336	704	2 366	210	704
Organismos					
compradores	381	681	2 388	179	627
Mercado de venta					
directa	293	1 324	2 439	452	832
<b>Huevos</b>					
Todas las procedencias	99	292	1 078	295	1 089
Organismos					
compradores	104	292	1 092	281	1 050
Mercado de venta					
directa	181	285	1 037	157	573
<b>Papas</b>					
Todas las procedencias	292	...	1 910	...	654
Organismos					
compradores	315	...	2 339	...	743
Mercado de venta					
directa	401	...	2 203	...	549
<b>Productos cerealeros<sup>2</sup></b>					
Todas las procedencias	109	178 <sup>3</sup>	441	163 <sup>3</sup>	405
Organismos					
compradores	138	190 <sup>3</sup>	1 100	138 <sup>3</sup>	797
Mercado de venta					
directa	97	155 <sup>3</sup>	632	160 <sup>3</sup>	652
Al cambio de					
1 tiyn/\$EE.UU.	5,7	9,3	45		

Fuente: Ministerio de Agricultura, República de Kazajstán. En «todas las procedencias» (promedios) se incluyen los organismos compradores tradicionales, los mercados (urbanos) de venta directa, los trueques y las ventas por conducto de restaurantes. Los precios efectivos de adquisición aparecen exagerados debido al atraso en los pagos de los organismos compradores y a la elevada inflación global.

<sup>1</sup> Estimaciones a partir de datos sobre el precio del peso en vivo, utilizando 0,59 como coeficiente medio entre canal y peso en vivo para la carne de todos los tipos en Kazajstán, 1990-92.

<sup>2</sup> No descontrolado hasta octubre de 1994.

<sup>3</sup> Febrero de 1994.

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL

lácteos, en los que, a raíz de la liberalización de los precios, comenzaba a interesarse el sector privado.

En el programa nacional de privatización se establecía que una parte de las acciones de las empresas de elaboración de alimentos se ofreciera, en condiciones privilegiadas, a las explotaciones que los suministraban. Esta política de propiedad vertical fue abandonada aparentemente por el Comité de Propiedad Estatal a comienzos de 1995.

Estas medidas habían contado con el apoyo de los grupos de interés del sector agrario, convencidos de que la negativa a aceptar la producción no deseada (de leche, etc.), práctica común en 1992, era consecuencia del poder de monopolio de los elaboradores y no de los límites de la demanda de mercado. No obstante, la inmensa acumulación de existencias excedentes y las pérdidas financieras de los centros de elaboración han demostrado posteriormente el problema más general de una actuación no inspirada en criterios de rentabilidad; es probable que la privatización competitiva permita una reducción de costos y el establecimiento de precios comerciales<sup>69</sup>.

**Comercio de productos agrícolas con países «próximos» y «lejanos».** Desde 1986 a 1990, Kazajstán exportó aproximadamente 9 millones de toneladas de cereales al año. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estima que Kazajstán exportó en torno a 7,7 millones de toneladas de su abundante cosecha de 1992, y unos 6 y 5 millones de toneladas de las de 1993 y 1994, respectivamente. Las estadísticas oficiales no reflejan ninguna actividad de exportación de cereales a los países «lejanos» (los que no formaban parte de la ex Unión Soviética), pero según otras fuentes, se han efectuado ventas a países como Polonia, Lituania, República Popular de China, Afganistán, Iraq, República Islámica del Irán y Turquía<sup>70</sup>. Algunas de estas ventas se hacen por intermedio de comerciantes de cereales occidentales, que consiguen el crédito para la operación.

Dada la baja calidad de las estadísticas, la alta tasa de inflación y la incertidumbre de los costos de transporte, es difícil determinar el precio medio de los cereales recibido por las explotaciones agrícolas de Kazajstán, a fin de establecer comparaciones con los precios mundiales. El Banco Mundial intentó estimar los precios de adquisición estatal en 1993 en porcentaje de los precios mundiales, aproximadamente 130 dólares EE.UU. por tonelada. Durante la recolección (septiembre a octubre) los precios oficiales eran de aproximadamente 65 dólares EE.UU. por tonelada, pero el precio descendía a una cuarta parte del precio mundial si se tenían en cuenta el retraso en los pagos y los efectos de la inflación<sup>71</sup>. La dificultad de determinar el precio de los cereales vendidos fuera del sis-

<sup>69</sup> Estos mismos comentarios se han hecho en relación con los centros de elaboración de alimentos de la Federación de Rusia. O. Meliukhina y E. Serova. 1995. K probleme monopolizma v sfere pererabotki sel'skokhozi-astvennoi produktii. *Voprosy Ekonomiki*, No. 1.

<sup>70</sup> N. Dudkin. 1994. Kazakhstani wheat. *Caravan Business News*, 1-30 de junio de 1994.

<sup>71</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, nota 62, pág. 183.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



tema estatal se debe al hecho de que gran parte de esos intercambios se hacen en forma de trueque o se registran con precios ficticios para pagar menos impuestos. En 1994, el Gobierno impuso una revisión de los precios de exportación contratados a fin de reducir la evasión fiscal y los fraudes de algunos directores de explotaciones agrícolas que vendían los cereales a bajo precio y aceptaban pagos adicionales en compensación. No obstante, es probable que estos problemas persistan mientras no se consiga plenamente la privatización.

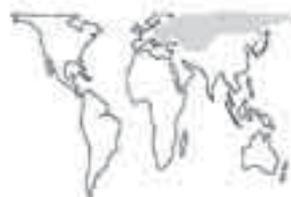
El comercio externo de cereales y productos agrícolas parece estar mejorando las relaciones de intercambio de la agricultura. Todos los acuerdos estatales de comercialización de los cereales y la consiguiente concesión de licencias de exportación a través del Ministerio de Industria y Comercio fueron anulados en noviembre de 1994, y en enero el presidente decretó que toda persona o empresa podía comerciar cualquier tipo de producto, con excepción de los estratégicos. Un alto cargo de Almaty International Agricultural Commodities Exchange manifestaba que a comienzos de 1995 los precios medios pagados a las explotaciones por el trigo habían subido a un mínimo de 77 y un promedio de 90 dólares EE.UU. por tonelada. Al mismo tiempo, los gobiernos de los *oblasts* septentrionales continúan «gravando» las exportaciones de cereales de varias maneras. Además, mientras que Astyk ha desaparecido prácticamente, las exportaciones de productos agrícolas (en este caso con inclusión de la lana, los cueros y el algodón) continúan estando sometidas a controles de precios y a impuestos en divisas fuertes.

### **Objetivos de las políticas a largo plazo**

La exposición de la agricultura de Kazajstán a los precios mundiales de los insumos y productos ha puesto de manifiesto una estructura de producción muy costosa. De las medidas adoptadas para la reestructuración dependerán las posibilidades de que Kazajstán llegue a convertirse en una democracia participativa, con una economía sana y viable en los sectores de la agricultura y la alimentación y una división acertada de la mano de obra entre el mercado y el sector público. Debe prestarse especial atención a los siguientes ámbitos, que han constituido el objeto de debates internos y de observaciones de organismos internacionales que han intervenido en el sector agrícola de Kazajstán.

### **Reestructuración de la ganadería para reducir los costos.**

El consumo de carne de Kazajstán en 1991 fue de 71 kg per cápita. Esta cifra sitúa al país en el sexto lugar dentro de la Unión Soviética y es prácticamente la misma que la del Reino Unido. En cualquier caso, es mayor que la que cabría deducir



del PIB per cápita de Kazajstán (aproximadamente una cuarta parte del registrado en el Reino Unido) si se hubiera tratado de una economía de mercado<sup>72</sup>. Este nivel de consumo era resultado de las subvenciones y de la ausencia de bienes de consumo competitivos. El consumo de carne descendió a 59 kg en 1993 y 1994 y probablemente continuará disminuyendo en 1995, ya que ha bajado también el número de cabezas de ganado y los niveles de consumo de 1994 se mantuvieron en gran parte como consecuencia de sacrificios forzados.

Es importante que los nuevos niveles de consumo de productos pecuarios encuentren apoyo en la demanda de mercado y que, en el proceso de búsqueda de este nuevo equilibrio, la reestructuración reduzca los costos de producción y elaboración y mejore la distribución. El análisis de las perspectivas de la carne de aves de corral permite hacer varias observaciones. Antes de 1991, el sistema soviético de fijación de precios castigaba implícitamente a la carne de aves de corral y subvencionaba las carnes rojas. Mientras que la mayor parte de los demás productos pecuarios no han producido beneficios, en parte por el aumento del precio relativo de los cereales, la carne de ave ha conseguido cierto nivel de rentabilidad debido a un mejor índice de conversión alimentario. Los nuevos precios de mercado, incluidos los precios relativos de los piensos, más altos, y las elevadas tasas de interés real, deberán favorecer una conversión alimentaria más eficiente en todas las actividades de producción ganadera y promover, de forma especial, la avicultura. Se observan ya signos de desarrollo de un sector privado de producción de piensos, basado en precios del mercado libre y atento a una demanda de proteínas.

**Problemas para una agricultura sostenible.** Kazajstán tiene 28 millones de hectáreas de tierra expuestas a la erosión eólica y 80 000 hectáreas, incluidas las tierras de la cuenca del mar Aral, abandonadas como consecuencia de la salinidad. Se calcula que con los métodos actualmente utilizados en el norte de Kazajstán, por cada tonelada de cereal producido se gastan 1,5 toneladas de la capa de humus del suelo. Después de 40 años de explotación de suelos vírgenes, el contenido de humus puede haberse reducido una tercera parte. Los distintos institutos de investigación no están de acuerdo en cuál es la superficie sembrada óptima en el Kazajstán septentrional (véase el Recuadro 5, pág. 175). Los ajustes de las anteriores estructuras de precios indican que la superficie nuevamente sembrada de hierba continuará aumentando, así como la ocupada por barbechos y hortalizas en rotación.

**Elaboración de alimentos.** Kazajstán debe mejorar la elaboración de productos pecuarios (incluidas las exportaciones de

<sup>72</sup> D. J. Sedik. A note on Soviet per capita meat consumption. *Comparative Economic Studies*, 15,(3): 39-48. Otoño de 1993.

EUROPA CENTRAL  
Y ORIENTAL



lana y cuero sin curtir) y del algodón y aumentar el nivel de envasado y elaboración a fin de dar empleo a la mano de obra rural, competir con las importaciones extranjeras y reducir los costos de los alimentos al por menor. Cuando acabe la crisis, estas industrias pueden comenzar a atraer inversiones extranjeras en condiciones comerciales, siempre que haya un mercado libre y estructuras jurídicas eficaces.

**Financiamiento y propiedad privada de la tierra.** La agricultura, como otros sectores de la economía soviética, se caracterizaba al mismo tiempo por la fuerte concentración de capital y la ineficiencia, debido a que los insumos tanto fijos como variables se financiaban mediante créditos estatales en condiciones favorables.

Los resultados de una encuesta indican que el 75 por ciento de los ciudadanos de Kazajstán son ahora partidarios de la propiedad privada de la tierra, y es posible que la prohibición constitucional de propiedad privada de la tierra se suprima mediante un referéndum en 1995<sup>73</sup>. Este problema se considera tan importante porque, en primer lugar, la propiedad privada total de la tierra es un gran símbolo ideológico, sin el cual ningún empresario puede estar plenamente seguro de que el sistema ha cambiado de manera fundamental. En segundo lugar, esta propiedad garantiza un «espacio» a las minorías étnicas rusas y de otra procedencia que dudan de su situación en un Kazajstán posiblemente más nacionalista. En tercer lugar, la propiedad de la tierra favorecerá el desarrollo de un sistema de financiamiento para la agricultura. Los debates entablados en Kazajstán revelan que los empresarios temen invertir su propio dinero en la agricultura cuando no pueden controlar la tierra. Aunque la experiencia de otros países demuestra que el valor de la tierra agrícola en las economías en transición es bajo y por lo tanto no constituye una garantía demasiado válida de las hipotecas, los prestatarios que ofrecen como garantía la tierra en la que han construido parecen ofrecer mayor garantía de reembolso de los préstamos.

**Apoyo al Gobierno en la agricultura y en las comunidades rurales.** Muchos de los ministerios sectoriales de Kazajstán están desapareciendo. El Ministerio de Agricultura probablemente permanecerá, aunque con grandes cambios, con una división clara entre actividades comerciales (*khozyastvennye*) y tareas de regulación e información. Este ministerio, si bien ha realizado una enorme labor administrativa de asignación de inversiones de capital, distribución de insumos y elaboración de planes de producción, no ha mostrado hasta ahora demasiada eficiencia en relación con algunas tareas:

i) Es preciso ofrecer información sobre el mercado y normas

<sup>73</sup> Información comunicada por E. Kazahegeldin en una entrevista, *Rossiskaya gazeta*, 28 de enero de 1995, pág. 10; A. Nazarbayev, *Kazakhstanskaya gazeta*, 14 de abril de 1994, págs. 1 y 2.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



de clasificación. El sistema anterior de adquisición estatal no permitía apreciar las ventajas de las normas discriminatorias y las actividades posteriores a la cosecha. El contacto con los mercados exteriores ha provocado un mayor interés en la identificación correcta y certificación de normas relativas a los cereales, lana, cueros, etc. y está orientando a los posibles productores hacia calidades de cereales de mayor valor, lana de mejor calidad y cueros mejor tratados. De la misma manera, los empresarios agrícolas, si desean comercializar lo que anteriormente sólo tenían que limitarse a producir, necesitan información y análisis a los que puedan recurrir con la misma facilidad que los agricultores occidentales.

*ii)* Las verdaderas cooperativas de comercialización o asociaciones agrícolas de base pueden contribuir en gran parte en ese sentido. En la Federación de Rusia, estas iniciativas, aunque lentas, están más avanzadas que en Kazajstán, donde la asociación privada de agricultores se encuentra ahora en estado agónico. En un Kazajstán democrático el Ministerio de Agricultura debería tratar de promover cooperativas independientes.

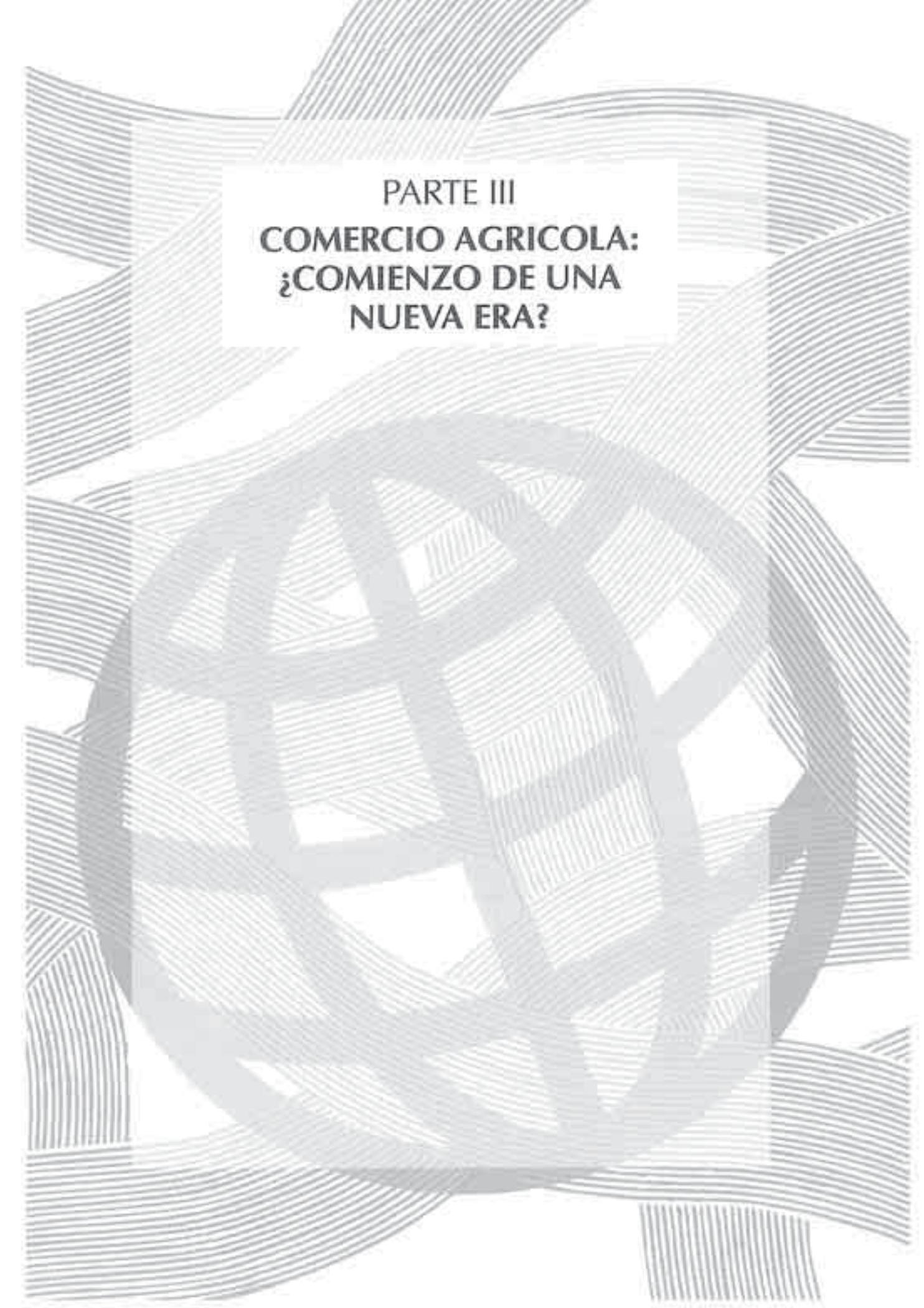
*iii)* Las ciencias agronómicas se concentran, como en todos los antiguos países comunistas, en una academia de agricultura independiente del ministerio. Estos organismos deben integrarse mejor con los institutos de enseñanza, así como promover conjuntamente programas de investigación y enseñanza que respondan a las necesidades de los agricultores comerciales.

*iv)* La presión en favor de nuevos mecanismos de apoyo a los ingresos y los precios resultará inevitable cuando Kazajstán alcance los aumentos previstos en los ingresos tributarios y en el patrimonio. Las circunstancias actuales han obligado a eliminar los gastos que permitían, por así decirlo, sobornar a los agricultores para que aceptaran la dependencia del Estado y habían establecido una estructura ineficiente de producción y organización agrícola. El país se ha beneficiado de la apertura del comercio a las economías de mercado y trata de entablar relaciones comerciales abiertas con la CEI. Al mismo tiempo, han aparecido tendencias autárquicas que se oponen a la importación de los alimentos en los que Kazajstán es deficitario (por ejemplo, aceite vegetal y azúcar). Sería importante, por lo tanto, para el desarrollo eficiente de Kazajstán y para su futuro ingreso en la Organización Mundial del Comercio, conseguir que las políticas de apoyo a la agricultura se atengan a las disposiciones de la Caja Verde de la Ronda Uruguay, que tratan de evitar las distorsiones del comercio (véase el Recuadro 11, pág. 256). Además, la política agrícola deberá inspirarse en los siguientes principios generales:

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



- A finales de 1994, en el sector agrícola predomina el deseo de aumentar la producción bruta y las exportaciones. Kazajstán está ahora comenzando a darse cuenta de que los precios y los ingresos agrícolas suelen estar en relación negativa con la producción, sobre todo en el caso de muchos productos agrícolas caracterizados por una demanda inelástica.
- Cuando desaparezcan los residuos de la antigua mentalidad especialmente interesada en la producción bruta, habrá que prestar mayor atención a mantener los ingresos agrícolas. En 1994 el total de los salarios (en muchos casos percibidos con varios meses de retraso) del sector agrícola estatal no pasó de 2 000 ó 3 000 millones de tiyn. Las subvenciones presupuestarias y al crédito eran varias veces superiores a esa cantidad y constituían una forma costosa de mantener los ingresos.
- El desarrollo económico moderno normalmente no mantiene paridades de precios uniformes para el sector agrario. El descenso de las relaciones de intercambio modera el crecimiento de los ingresos agrícolas per cápita, lo que a su vez estimula el abandono de la agricultura o la realización de actividades no agrícolas a tiempo parcial. Actualmente el desempleo es muy elevado en Kazajstán, en particular en las zonas rurales del sur y sudeste. Es probable que los continuos ajustes efectuados en las actividades de cultivo repercutan en la población de la estepa septentrional. Al menos el 23 por ciento de la mano de obra activa se dedica a faenas agrícolas. A largo plazo, esta proporción tiene que disminuir. Los gastos presupuestarios pueden destinarse bien a mantener a la población en la agricultura o a conseguir una mayor movilidad de la mano de obra, mediante actividades de capacitación y de creación de infraestructura en apoyo de las industrias rurales, como la elaboración de alimentos y de creación de empleo en otros sectores, como los de minerales y combustibles.
- La resolución del problema de la propiedad de la tierra y la asignación definitiva de las partes aprovechables de ésta entre los trabajadores agrícolas y del sector de los servicios y los pensionistas favorecerá con el tiempo la transición de la agricultura a otros sectores. Para ilustrar esos problemas pueden examinarse dos modelos históricos distintos de emigración. En uno de ellos, los aparceros sin tierras se ven obligados por las circunstancias económicas a convertirse en jornaleros industriales. En el segundo, las explotaciones se concentran y las familias abandonan la agricultura en forma más progresiva y con menor riesgo, por lo general transfiriendo a otras actividades capital procedente de las tierras vendidas o alquiladas.



**PARTE III**  
**COMERCIO AGRICOLA:**  
**¿COMIENZO DE UNA**  
**NUEVA ERA?**

# COMERCIO AGRÍCOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA?

## Introducción

La expansión del comercio agrícola ha permitido a un número creciente de personas disponer de una mayor cantidad, variedad y calidad de alimentos, a precios cada vez más bajos. El comercio agrícola es también una fuente de generación de ingresos y de bienestar para los millones de personas directa o indirectamente relacionadas con él. En el plano nacional, representa para muchos países una fuente de divisas, necesarias para financiar las importaciones y el desarrollo; para muchos otros, la seguridad alimentaria interna está estrechamente relacionada con la capacidad del país de financiar la importación de alimentos.

No obstante, como ocurre con toda actividad en que participan compradores y vendedores, el comercio agrícola –quizá más que ningún otro tipo de comercio– suele ser una fuente de conflictos de interés y de enfrentamientos internacionales. Una de las razones de este hecho es que las políticas agrícolas obedecen muchas veces a los intereses de determinados grupos políticos dentro de un país más que a los intereses nacionales, internacionales o mundiales. Influyen también las siguientes razones: la aparición y afianzamiento de distorsiones generalizadas en los mercados agrícolas mundiales; la repercusión del comercio agrícola en la seguridad alimentaria, lo que le confiere una dimensión socioeconómica; y las diferencias de opinión sobre la importancia del comercio agrícola en los problemas ecológicos de interés transnacional o mundial.

Las políticas de comercio agrícola han reflejado tradicionalmente la opinión comúnmente compartida de que, dada la importancia y vulnerabilidad de la agricultura, no se puede dejar a ésta expuesta a todos los rigores de la competencia internacional sin incurrir en consecuencias políticas, sociales y económicas inaceptables. Este punto de vista ha dado lugar a un fuerte y generalizado proteccionismo del sector, que ha sido una de las causas de la debilidad e inestabilidad de los mercados de productos agrícolas, lo que a su vez ha originado nuevas presiones en favor de una mayor protección. No obstante, en los últimos años muchos países en desarrollo han adoptado unilateralmente medidas en favor de la liberalización del mercado en general o al menos de los mercados agrícolas. La mayor parte de estas iniciativas han supuesto la formulación de programas de ajuste estructural y de planes de cooperación regional. En los antiguos países de economía planificada, las reformas sistémicas actualmente en curso han dado también lugar a una mayor apertura al exterior, y este proceso, en particular la creciente importancia de China en el comercio internacional, tiene repercusiones de gran alcance en todo el mundo. Por otra parte, en lo que respecta a algunos países o conjuntos de países desarrollados, incluidos algunos tan importantes en este sentido como los Estados Unidos y la Unión Europea, la reforma de la política agrícola inducida por las presiones internas o internacionales ha dado lugar a cierta reducción de las distorsiones del comercio, pero sin que se haya llegado todavía a una significativa liberalización del mismo.

En este contexto de proteccionismo generalizado y de profundos problemas estructurales del sistema de comercio agrícola mundial fue en el que se llevaron a cabo las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Su conclusión y la creación de una nueva Organización Mundial del Comercio

(OMC) han constituido hitos en la historia reciente de las relaciones comerciales internacionales (aun cuando los resultados de la Ronda quedaran muy por debajo de las expectativas). A pesar de sus deficiencias, la Ronda constituyó un acontecimiento decisivo para el comercio agrícola. Primero, porque su misma conclusión significaba que se había evitado lo peor. Segundo, porque, por primera vez, el comercio agrícola constituía un elemento fundamental de las negociaciones; tercero, porque permite concebir cierta esperanza al menos de que se podrá progresar hacia una mayor liberalización del comercio y reducción del apoyo interno en la agricultura; finalmente, porque la Ronda, y la nueva OMC, constituyen la base para una mayor disciplina, estabilidad y transparencia en el comercio, tanto en el sector agrícola como en los demás. No obstante, las repercusiones de la Ronda en los mercados agrícolas mundiales quizá sean escasas a corto plazo y es probable que el proteccionismo, en su versión tradicional o en otras más modernas, continúe siendo importante a medio y quizá a largo plazo si no se consiguen negociar reducciones más considerables.

Al mismo tiempo que la comunidad internacional creaba nuevas normas multilaterales para el comercio, muchos grupos de países estaban avanzando activamente hacia la creación de mecanismos regionales de comercio. En el pasado reciente, éstos han aumentado en número, cobertura geográfica y dinamismo; además, cada vez tiene mayor cabida en ellos el sector agrícola. El desarrollo de estos mecanismos ha planteado problemas relacionados con su posición en el sistema de comercio multilateral, su mayor o menor apertura con respecto a los terceros países y los peligros de regionalización de las corrientes comerciales.

Otro problema que ha merecido cada vez mayor atención, y que puede influir significativamente en las futuras relaciones comer-

ciales, es la importancia del comercio internacional en la protección del medio ambiente y la sostenibilidad de la producción. Se trata de un problema complejo y polémico. El comercio puede ser favorable al medio ambiente en la medida en que permite una mayor eficiencia en el uso de los recursos. No obstante, el comercio y las actividades afines de producción y comercialización representan también una presión sobre los recursos ambientales. La elección de políticas acertadas en los sectores del comercio y del medio ambiente puede contribuir a garantizar la compatibilidad entre los objetivos de esos dos sectores. No obstante, la limitación de recursos obliga muchas veces a tomar decisiones difíciles, ya que suponen una elección entre las exigencias inmediatas de desarrollo y de seguridad alimentaria y los objetivos a largo plazo de protección ambiental.

Para valorar debidamente los problemas con que se enfrenta el comercio agrícola y las fuerzas subyacentes a las políticas relacionadas con él hay que tener en cuenta los grandes cambios ocurridos en los mercados mundiales durante los pasados decenios. En la Sección I de esta Parte se presentan algu-

nos datos básicos que ilustran los principales cambios de los primeros años sesenta en relación con los siguientes aspectos: importancia de la agricultura en el comercio global; cuotas de mercado de las diferentes regiones y países; valor real y poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas, y dirección y composición de las corrientes comerciales agrícolas. En la Sección II se examina el comercio agrícola en el contexto de las grandes transformaciones políticas y económicas de los pasados decenios, en especial desde el comienzo de los años ochenta. El tema de la Sección III son las nuevas normas del comercio agrícola establecidas en 1994 a raíz de la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT y su probable repercusión en el comercio agrícola mundial. En la Sección IV se estudia la tendencia hacia una integración regional económica más estrecha mediante el desarrollo de bloques regionales de comercio y el lugar de la agricultura en este proceso. Finalmente, en la Sección V se analizan las relaciones entre comercio agrícola, medio ambiente y desarrollo sostenible, y las condiciones en que el comercio y el medio ambiente podrían prestarse mutuo apoyo.

## COMERCIO AGRICOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA?

### I. Evolución de las tendencias y estructuras del comercio agrícola

En medio de los profundos cambios observados en la importancia económica, estructura, dirección y composición del comercio agrícola mundial durante los tres pasados decenios, han aparecido algunos rasgos paradójicos. Si bien ha perdido importancia en relación con el total del comercio, el comercio agrícola ha continuado siendo un elemento decisivo en las economías de numerosos países. No obstante, por lo general han sido las economías que dependen menos de él las que han conseguido los mayores avances en su cuota de dicho mercado; en cambio, las economías más firmemente arraigadas en la agricultura no sólo tienen una parte menor de ese mercado sino que en muchos casos el saldo de su comercio agrícola se ha deteriorado debido a que su dependencia económica de las exportaciones agrícolas y la dependencia de la seguridad alimentaria con respecto de las importaciones se han mantenido constantes o incluso han aumentado.

Otras tendencias generales han sido el prolongado descenso de los precios internacionales reales de los productos agrícolas, que ha repercutido negativamente en su poder adquisitivo; la mayor diversificación geográfica de las corrientes del comercio agrícola, junto con la intensificación de los intercambios intrarregionales, y la importancia cada vez mayor de los productos de valor añadido frente a la producción primaria en el total del comercio agrícola.

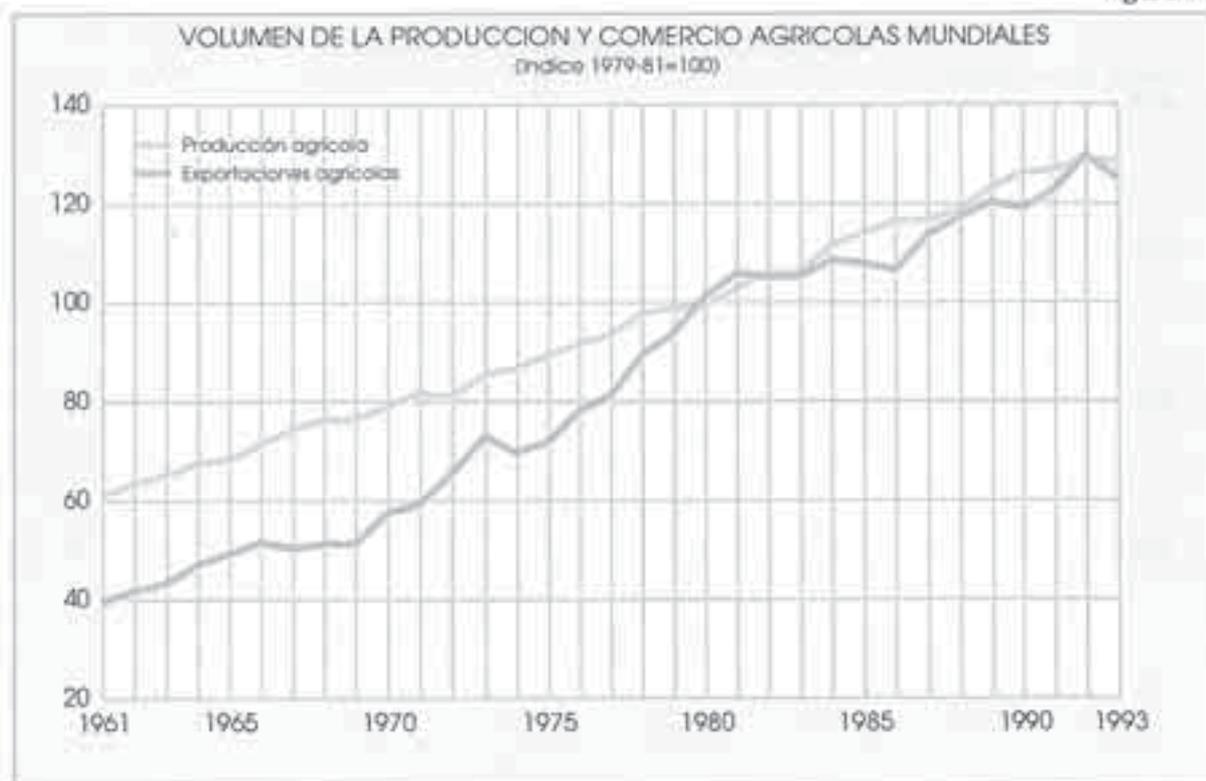
### La menor importancia de la agricultura en el comercio mundial

La relación entre comercio y producción en general constituye la base de la creciente interdependencia e integración de las economías mundiales. Así ocurre también en la agricultura. A escala mundial, la tasa de crecimiento a largo plazo del comercio agrícola ha tendido a ser significativamente mayor que la de la producción.

Esta tendencia se invirtió durante gran parte de los años ochenta, debido a la disminución de las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo, sobre todo en América Latina y el Caribe y en África. Por el contrario, el crecimiento del comercio agrícola continuó siendo por lo general superior al de la producción en los países desarrollados (Figura 11).

No obstante, a pesar de su dinamismo relativo, el comercio de productos agrícolas se ha retrasado por lo general con respecto al comercio de otros sectores, en particular

Figura 11



el manufacturero, conforme ha avanzado el proceso de industrialización. En el plano mundial, las exportaciones agrícolas representan ahora menos del 10 por ciento de las exportaciones de mercancías, frente a aproximadamente el 25 por ciento de los primeros años sesenta.

La tendencia del comercio agrícola a perder importancia relativa en el comercio exterior ha sido común a todas las regiones, pero en los países en desarrollo el proceso ha adquirido especial intensidad durante los años sesenta y los setenta (Figuras 12 y 13).

Posteriormente, la parte de la agricultura en el total de las exportaciones se ha estabilizado en torno al 2-7 por ciento en el Cercano Oriente y África del Norte y en aproximadamente el 10 por ciento en Asia y el Pacífico. Las fluctuaciones fueron más pronunciadas en el África subsahariana y América Latina y el Caribe, donde el descenso general de la parte del comercio agrícola se vio interrumpido provisionalmente

Figura 12

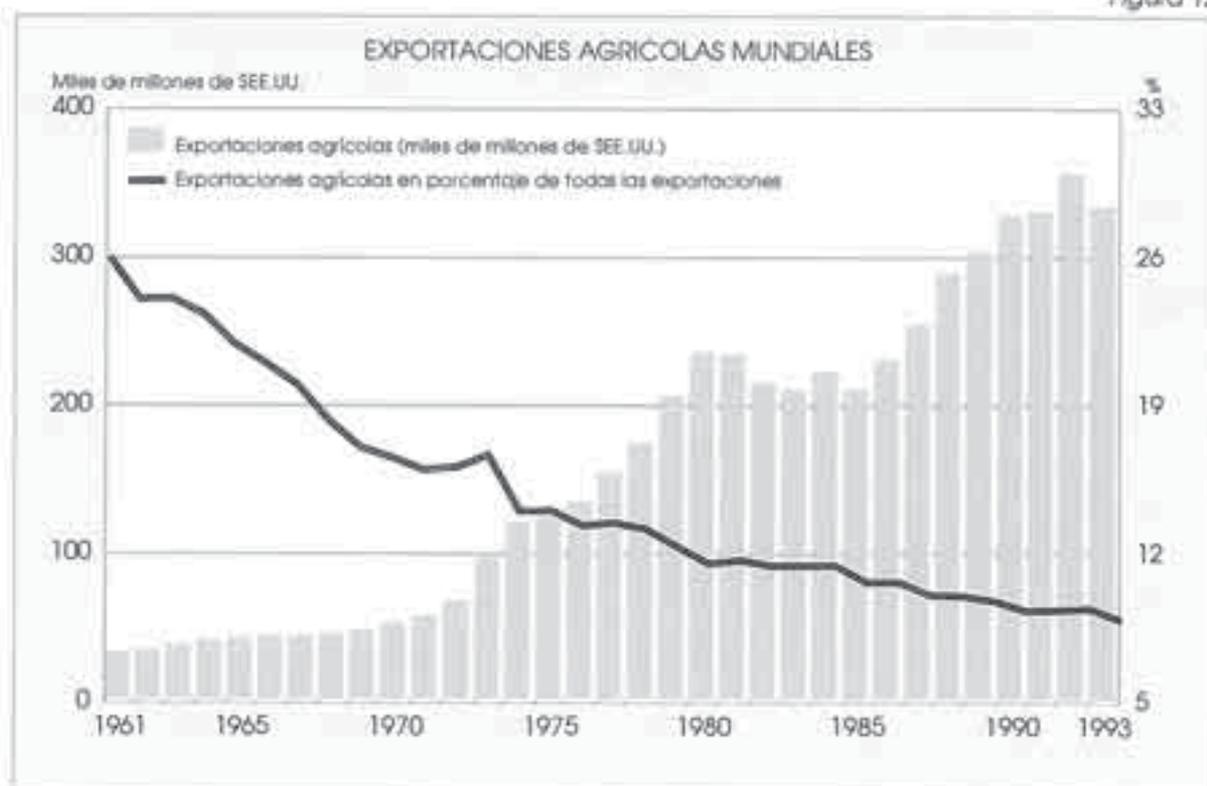
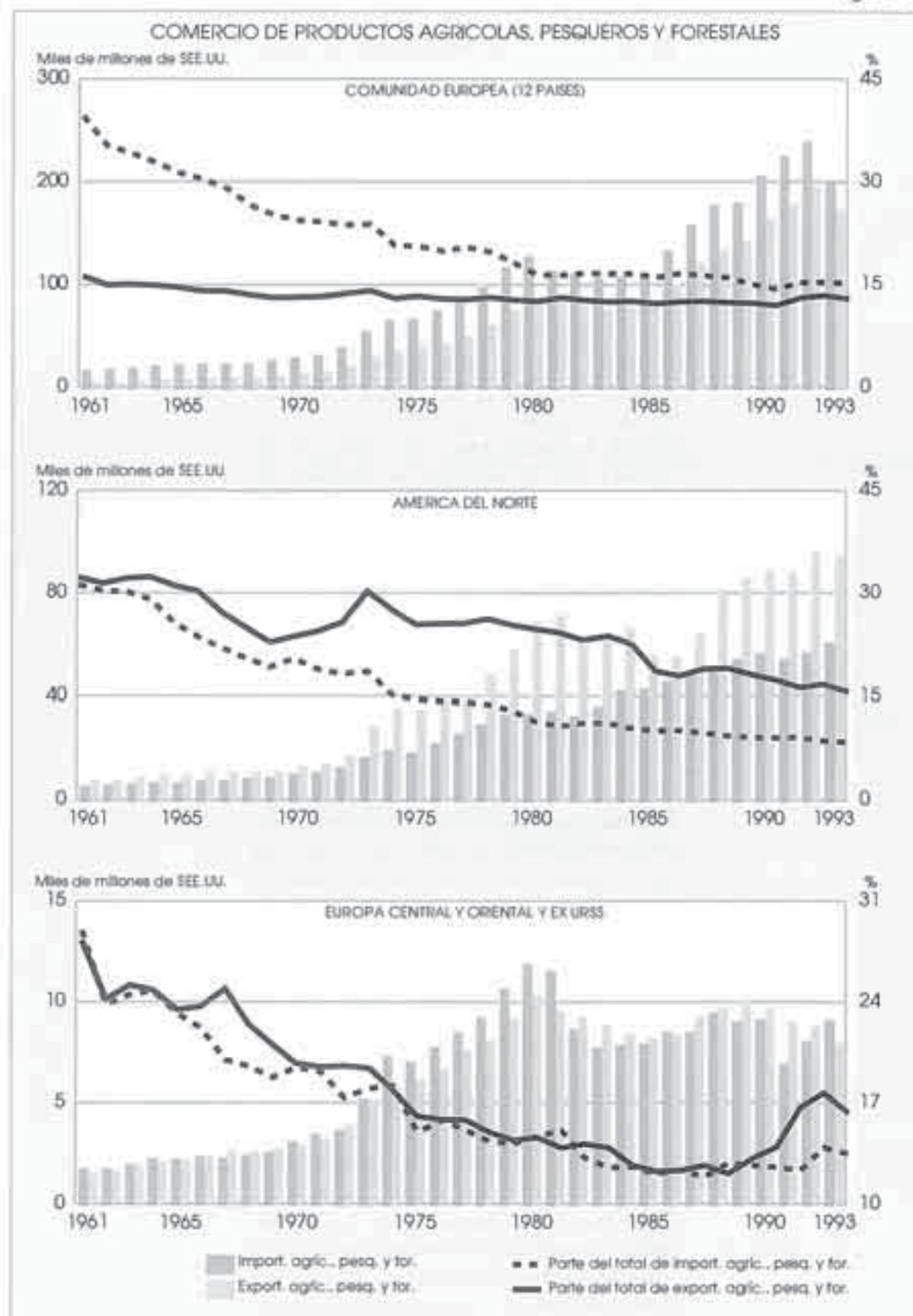


Figura 13



Fuente: FAO

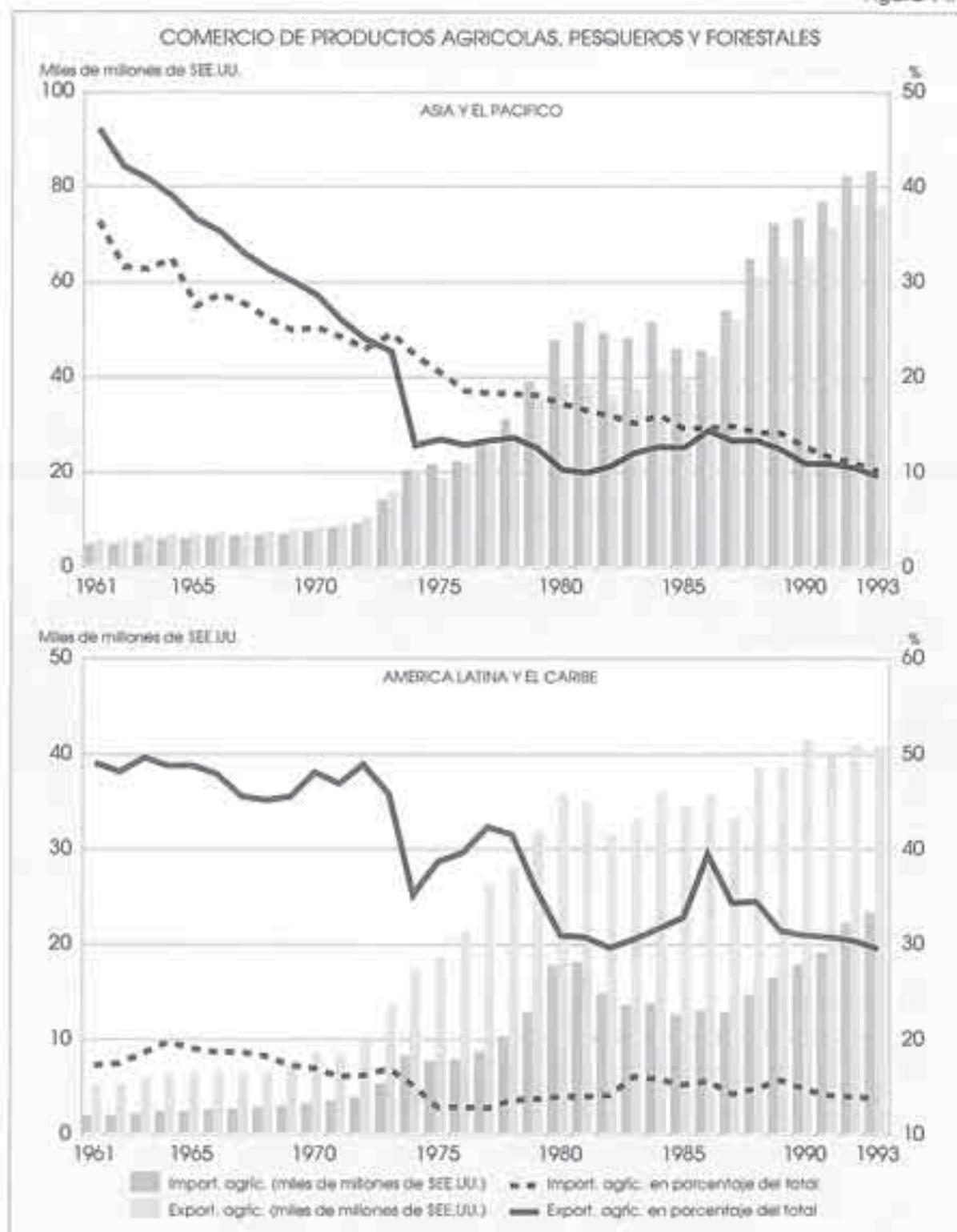
por breves períodos de crecimiento (sobre todo durante los últimos años setenta, época de auge de los productos básicos, y en 1986, año de fuerte subida de los precios del café como consecuencia de las malas cosechas provocadas por la sequía en el Brasil y su suspensión de los contingentes de exportación) (Figuras 14A y 14B).

Algo semejante ocurrió con las importaciones. La menor importancia de la agricultura en el total de las importaciones, buen indicador del ritmo de desarrollo de un país, fue notable en la región de Asia y el Pacífico; no tan pronunciada en el Cercano Oriente y en América Latina y el Caribe (en esta última región se registraría, no obstante, un coeficiente comparativamente bajo entre las importaciones agrícolas y el total de las importaciones); finalmente, en el África subsahariana sería prácticamente inapreciable.

Las exportaciones agrícolas han tendido también a perder importancia como fuente de financiamiento de las importaciones. Este proceso a largo plazo se ha visto interrumpido únicamente durante períodos excepcionales, por ejemplo, cuando se han dado condiciones particularmente favorables para las exportaciones agrícolas (como en los últimos años setenta) o, sobre todo, en los años que siguieron a la crisis de la deuda de los ochenta, cuando muchos países en desarrollo redujeron fuertemente el total de sus importaciones.

No obstante, en América Latina y el Caribe y en el África subsahariana, las exportaciones agrícolas financian todavía aproximadamente una quinta parte del costo total de las importaciones. Además, la dependencia económica con respecto de las exportaciones agrícolas ha continuado siendo muy fuerte en numerosos países (Figura 15). En 1993, 17 de un total de 46 países de África obtenían de la agricultura la mitad o más de sus ingresos totales de exportación. En América Latina y el Caribe, 16 de un total de 40 países se encontraban en la misma situación

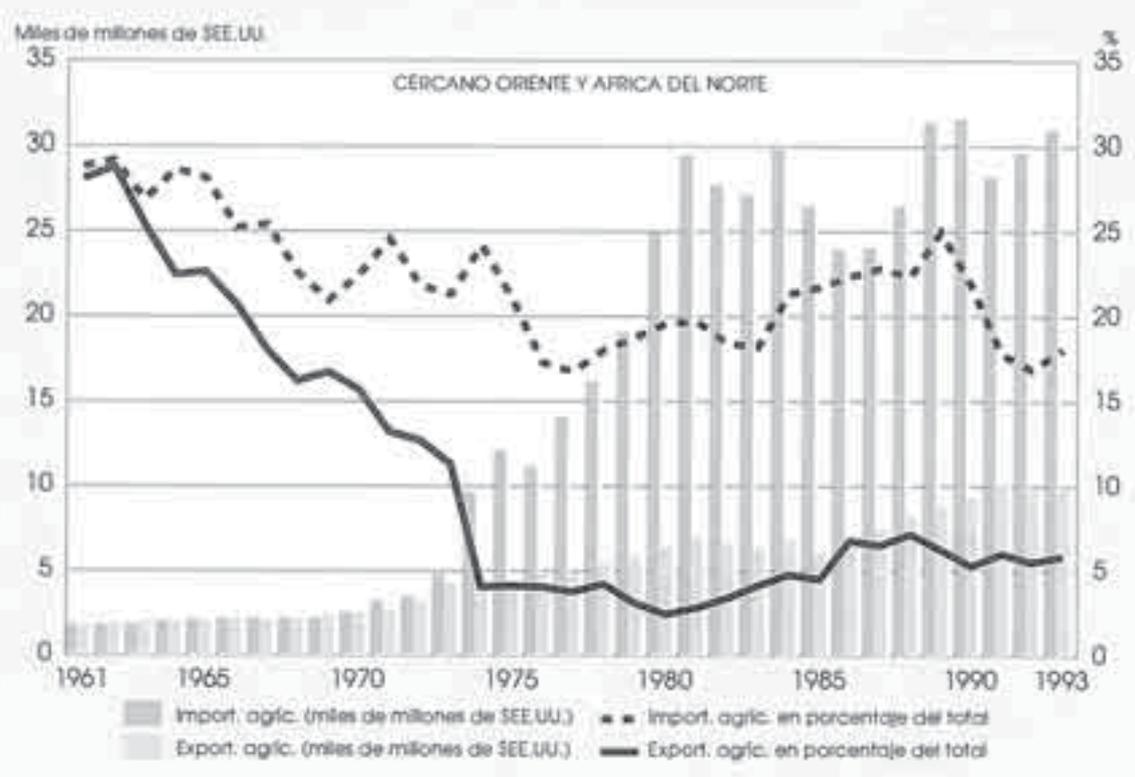
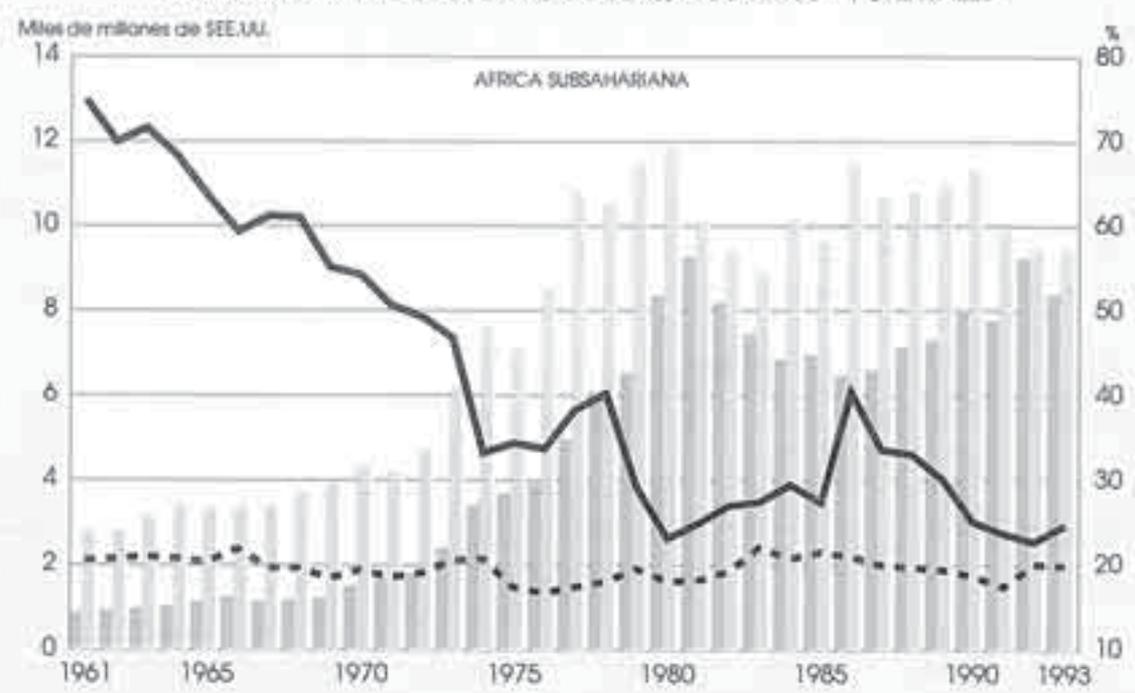
Figura 14A



Fuente: FAO

Figura 14B

### COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS, PESQUEROS Y FORESTALES

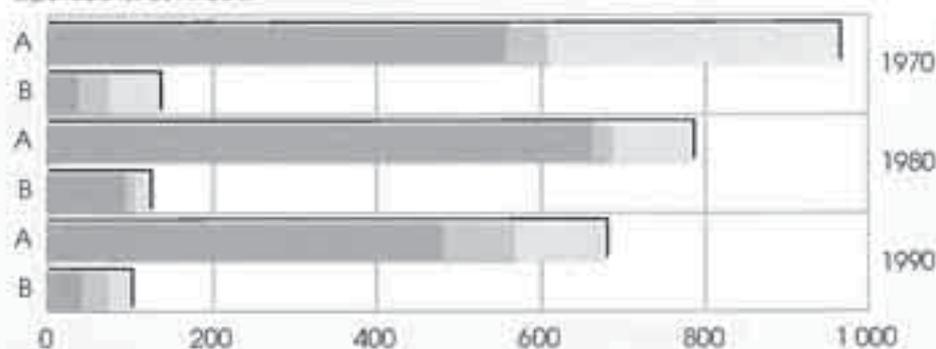


Fuente: FAO

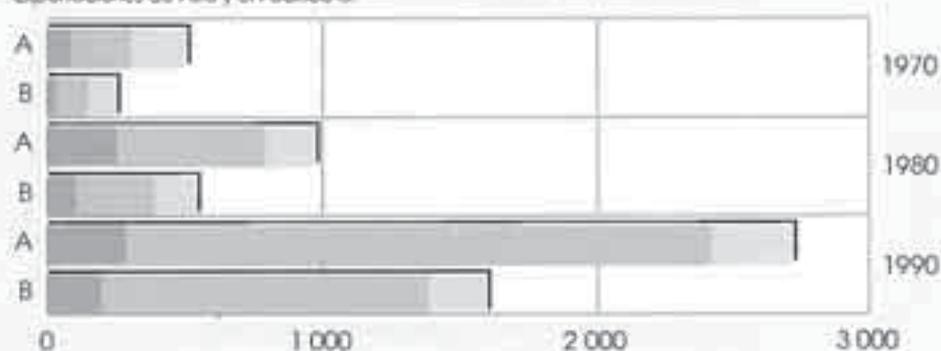
## DESTINO Y COMPOSICIÓN POR SECTORES DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de \$EE.UU., 1980)

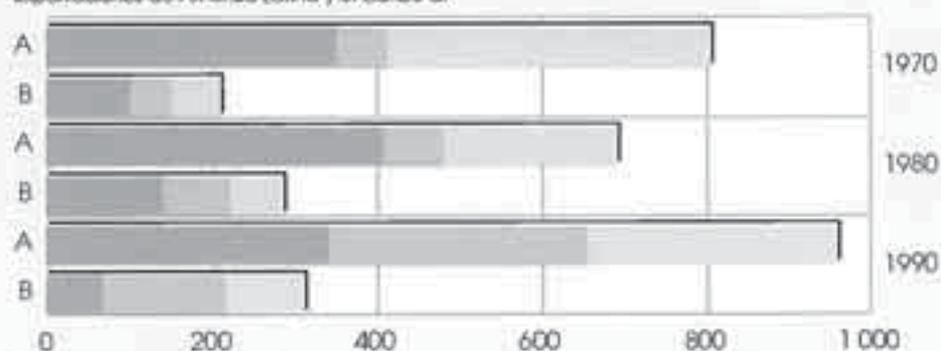
Exportaciones de África a:



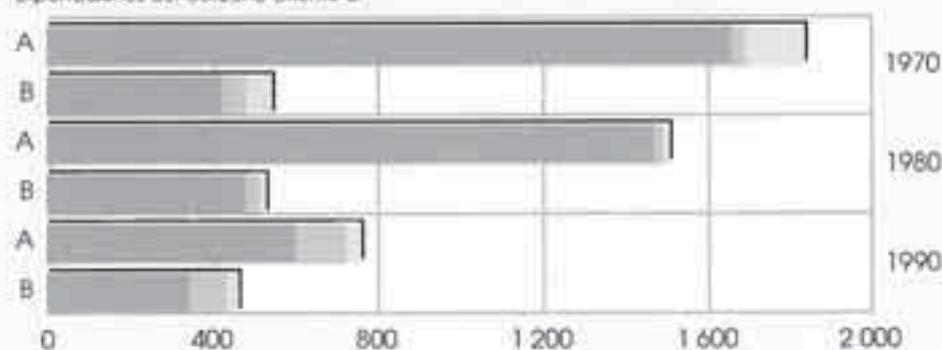
Exportaciones de Asia y el Pacífico a:



Exportaciones de América Latina y el Caribe a:



Exportaciones del Cercano Oriente a:



■ Agricultura

■ Manufacturas

■ Otros

A = Países desarrollados

B = Países en desarrollo

(nueve de ellos en el Caribe). Los casos extremos, en los que el 80 por ciento o más de los ingresos de exportación eran de procedencia agrícola, correspondían a Cuba y Paraguay, en América Latina, y a Burundi, Comoras, Guinea-Bissau, Malawi, Uganda y Sudán, en África.

### Expansión de los mercados agrícolas y contracción de la parte de los países en desarrollo

La distribución regional del comercio mundial total y de productos agrícolas ha cambiado significativamente desde los primeros años sesenta. Mientras que los países en desarrollo han conseguido aumentar su cuota en el total de las exportaciones de mercancías (que han pasado de aproximadamente el 20 por ciento a más del 25 por ciento del total mundial), su parte en el total de las exportaciones agrícolas ha descendido desde más del 40 a aproximadamente el 27 por ciento (Figuras 16).

Figura 16



La contrapartida de las pérdidas de los países en desarrollo ha sido el peso creciente de los países desarrollados, sobre todo de la Comunidad Europea (CE), en los mercados agrícolas mundiales. Mientras que en los primeros años sesenta la CE (integrada entonces por 12 países) representaba poco más del 20 por ciento de las exportaciones agrícolas mundiales, su parte actual es de aproximadamente el 45 por ciento. El grueso de este aumento se debe a la intensificación del comercio entre los países miembros. No obstante, si se excluye el comercio intracomunitario, las exportaciones de la Unión Europea (UE) representan todavía el 13 por ciento del total mundial, frente al 8 por ciento en los primeros años sesenta. La UE ha continuado siendo, con gran diferencia, la principal zona de importación del mundo, aunque su parte en las importaciones mundiales procedentes del exterior de la Comunidad ha tendido a disminuir.

Los Estados Unidos, tras haber perdido parte de su cuota de mercado durante los últimos años sesenta, consiguieron recuperarla después de 1973, cuando el sector de las exportaciones se vio favorecido por unas políticas fiscales y monetarias de inspiración liberal y por la debilidad del dólar. No obstante, de 1982 en adelante el endurecimiento de las políticas macroeconómicas, el fortalecimiento del dólar después de la segunda crisis del petróleo y la consiguiente recesión mundial dieron lugar a una pronunciada desaceleración del crecimiento de las exportaciones estadounidenses.

Todas las regiones con países en desarrollo, con excepción de Asia y el Pacífico, vieron cómo se reducía progresivamente la parte de sus exportaciones en el mercado mundial. El hecho de que Asia y el Pacífico consiguieran incluso aumentar su parte en las exportaciones agrícolas mundiales a partir de mitad de los años setenta resulta todavía más notable si se tiene en cuenta que ésta es la región que mejor ha sabido diver-

sificar sus exportaciones, a expensas de la agricultura. Por el contrario, a pesar de que el componente agrícola de su comercio externo se ha mantenido siempre firme, la presencia del África subsahariana en los mercados agrícolas mundiales ha tendido a perder importancia desde los primeros años setenta, y su magnitud actual es comparable a la del Cercano Oriente y África del Norte. América Latina y el Caribe registró fuertes pérdidas de mercado desde la segunda mitad de los ochenta, que fue un período de lento crecimiento del volumen de las exportaciones agrícolas y de fuerte descenso de los precios de las exportaciones (Figuras 17 y 18).

#### **¿Continuarán siendo los países en desarrollo exportadores netos?**

Hasta final de los años setenta, las exportaciones agrícolas del conjunto de los países en desarrollo superaron a las importaciones de esos mismos productos por un margen significativo y relativamente estable. La crisis económica de los primeros años ochenta provocó un fuerte descenso de la demanda de exportaciones de los países en desarrollo y dio lugar a una inversión temporal de su comercio neto agrícola. No obstante, al ahondarse la crisis, los obstáculos financieros impusieron un recorte drástico de las importaciones, incluidos los alimentos, y el conjunto de los países en desarrollo volvieron a convertirse de nuevo en exportadores agrícola netos, posición que mantuvieron hasta 1991. Durante los dos años siguientes el comportamiento de las exportaciones fue por lo general decepcionante, lo que dio lugar, una vez más, a una inversión de la balanza comercial.

No obstante, dentro de este esquema general se observaron grandes diferencias entre las distintas regiones. América Latina y el Caribe ha mantenido un fuerte excedente agrícola, aunque las importaciones han tendido a aumentar mucho más aprisa que las

PARTE DE CADA REGION EN LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS MUNDIALES  
(Porcentaje)

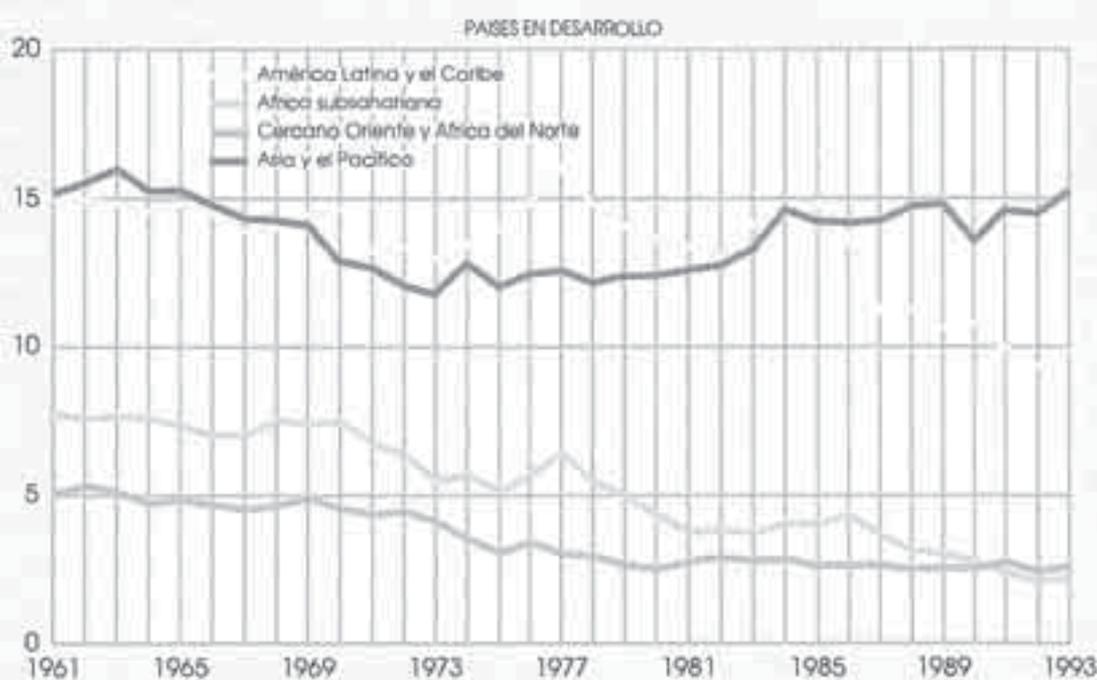
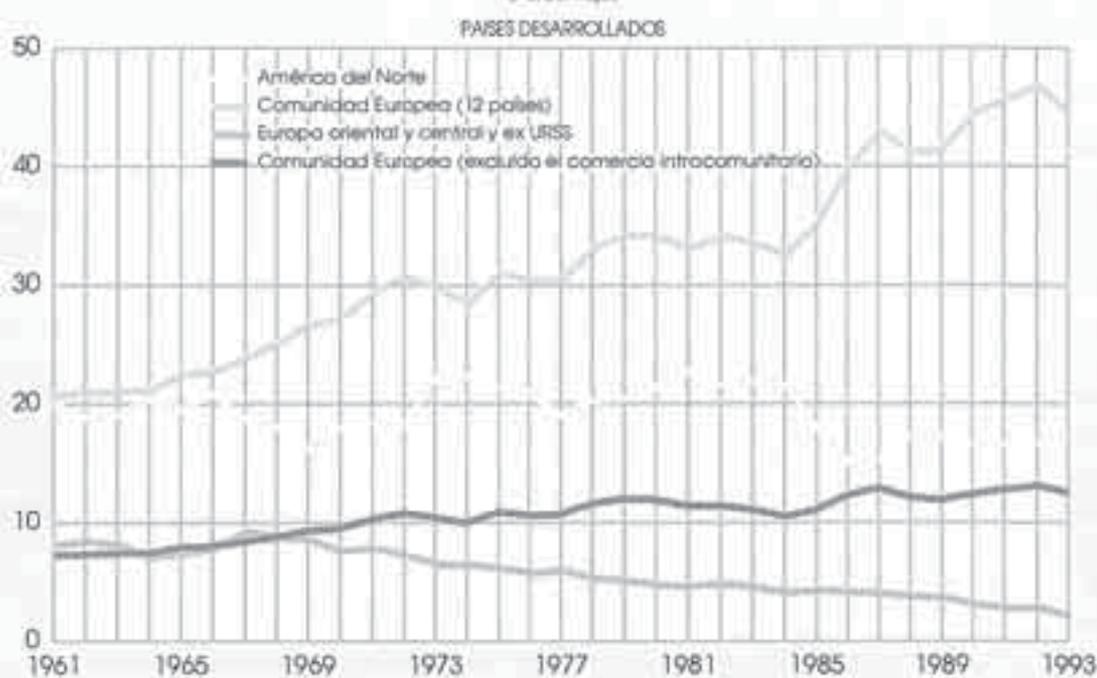
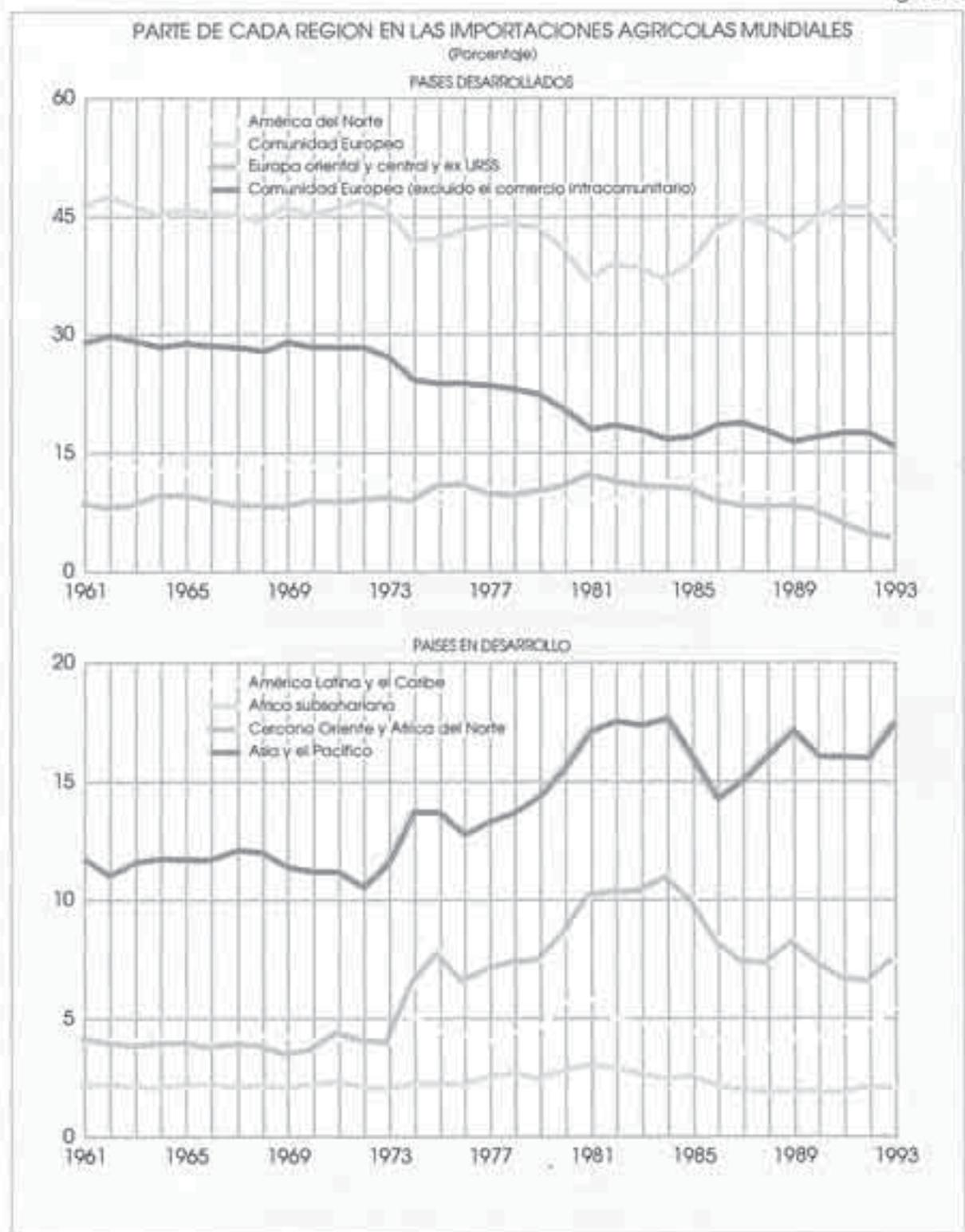


Figura 18



Fuente: FAO

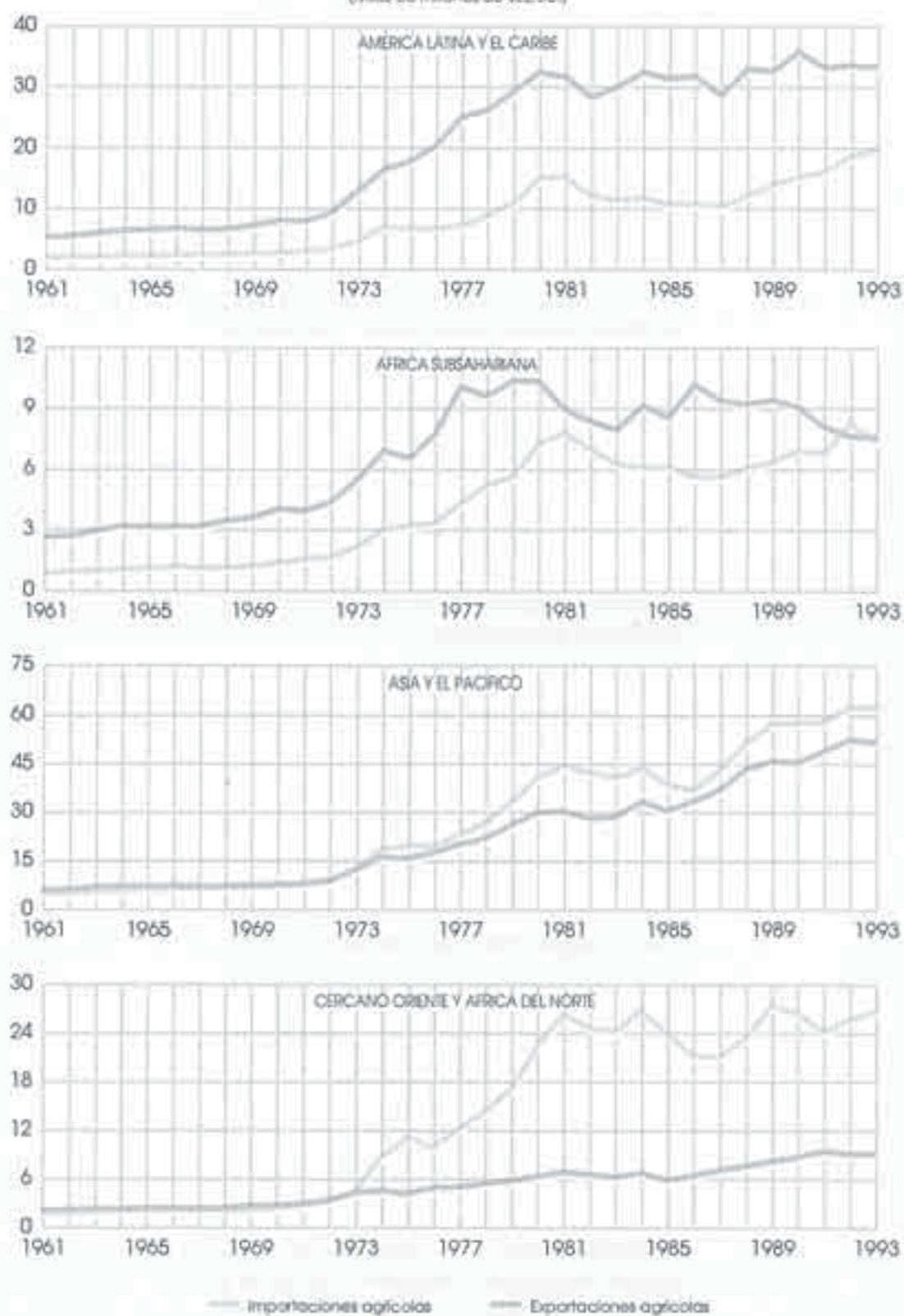
exportaciones en los últimos años. El África subsahariana ha registrado grandes fluctuaciones en la relación exportaciones-importaciones agrícolas, pero las tendencias recientes parecen indicar que la región tiene cada vez mayores dificultades para mantener su condición de exportadora neta. Asia y el Pacífico se ha convertido en importadora neta de productos agrícolas desde mitad de los años setenta, con una expansión constante tanto de las importaciones como de las exportaciones, interrumpida únicamente durante la primera mitad de los años ochenta. Finalmente, el Cercano Oriente y África del Norte, región que durante los años sesenta fue exportadora neta de productos agrícolas, ha demostrado una dependencia mucho mayor de la importación de alimentos durante los años setenta y primeros ochenta, que se ha mantenido sumamente elevada desde entonces. El déficit del comercio agrícola se agravó fuertemente en los países exportadores de petróleo de esta región, pero en varios países no exportadores de petróleo se registraron también déficit alimentarios de carácter estructural (Figura 19).

#### **Diversificación de los mercados e intensificación de los intercambios intrarregionales**

Dos tendencias generales han caracterizado la dirección de las corrientes del comercio agrícola durante los pasados decenios. La primera es una diversificación geográfica cada vez mayor de las importaciones y exportaciones; la segunda, la intensidad creciente de los intercambios dentro de cada una de las regiones. No obstante, estas tendencias distan mucho de ser uniformes y no han conseguido provocar grandes cambios en la estructura general del comercio agrícola. En los países desarrollados éste se orienta cada vez más, hacia ese mismo grupo de países, mientras que a los países en desarrollo les corresponde una parte cada vez menor del total de las importaciones.

## BALANZAS COMERCIALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(Miles de millones de \$EE.UU.)



Por el contrario, los países en desarrollo dependen en gran parte de los mercados de los países desarrollados, en cuanto abastecedores de importaciones y en cuanto mercados para sus exportaciones.

La dependencia de los mercados tradicionales de los países desarrollados, en especial los de la UE, ha continuado siendo fuerte en África. De hecho, los países desarrollados representan actualmente el destino de las tres cuartas partes del total de las exportaciones agrícolas de la región y casi el 70 por ciento de sus importaciones agrícolas. Los exportadores agrícolas de África han conseguido aumentar la parte del comercio intrarregional en el total de las exportaciones, que ha pasado del 5 al 11 por ciento entre 1970 y 1990. No obstante, ello no ha contribuido demasiado a reducir la fuerte dependencia de África de las importaciones de alimentos procedentes de los mercados de los países desarrollados.

Todas las demás regiones integradas por países en desarrollo han manifestado diferentes grados de diversificación del mercado y de integración regional. El Lejano Oriente, que era ya la región donde más importancia tenía el comercio agrícola intrarregional, intensificó este tipo de intercambios al mismo tiempo que redujo la parte de sus exportaciones agrícolas destinadas a los países desarrollados, en especial la CE. América Latina y el Caribe mantuvo una pauta de exportación bastante equilibrada entre los mercados de la CE, América del Norte, los países en desarrollo y los antiguos países de economía planificada. No obstante, esta región aumentó también de forma significativa la parte intrarregional y de los países en desarrollo en el comercio agrícola, en el último caso como consecuencia de la intensificación de los esfuerzos por conseguir una mayor integración económica regional. El Cercano Oriente ha recurrido cada vez más a la CE como abastecedora de sus importaciones de alimentos, mien-

tras que la proporción respectiva de América del Norte y el Lejano Oriente se ha mantenido equivalente en términos generales.

Los mercados agrícolas estrechamente integrados de Europa oriental y central y de la ex Unión Soviética se han abierto considerablemente a las importaciones, en especial a las de América del Norte y la CE, incluso antes de las reformas de los años noventa y del hundimiento de los tradicionales sistemas de comercio intrarregional. En 1990 la CE se había convertido también en el principal mercado para las exportaciones agrícolas de dichos países (más del 31 por ciento del total, frente al 23 por ciento en el caso de las exportaciones intrarregionales). Una parte cada vez mayor de los envíos de la región se había destinado también a los países en desarrollo. En los últimos años la desintegración del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAEM) y los esfuerzos de los países de Europa oriental y central por estrechar los vínculos económicos y políticos con Europa occidental han dado lugar a un nuevo debilitamiento del comercio dentro de las economías en transición. La introducción en 1993 de una zona de libre comercio en Europa central, integrada por Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa puede reactivar en cierta medida el comercio intrarregional de productos agrícolas (Cuadros 16 y 17).

**Descenso de los precios agrícolas, aumento del volumen de las exportaciones y contracción de la capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas**

Durante los años sesenta y setenta los valores unitarios de las exportaciones agrícolas de los países desarrollados y en desarrollo siguieron tendencias ascendentes prácticamente idénticas. Ambos grupos de países compartieron también el descenso de los precios que siguió a la crisis económica de los primeros años ochenta. No obstante,

CUADRO 16

Destino de las exportaciones agrícolas, por región (porcentaje)

Exportaciones de	Destino	Países desarrollados con economía de mercado								
		Países desarrollados	Comunidad Europea	Canadá/Estados Unidos	Países en desarrollo	América Latina y el Caribe	Africa	Cercano Oriente	Lejano Oriente	Europa oriental y central/ex Unión Soviética
Todo el mundo	1970	73	42	15	17	4	3	2	8	9
	1980	63	40	10	24	5	5	5	10	10
	1990	71	45	11	21	4	4	4	11	5
Países desarrollados con economía de mercado	1970	79	48	14	16	4	3	2	8	3
	1980	69	47	8	23	6	6	4	8	6
	1990	77	53	10	18	4	3	3	8	3
Comunidad Europea	1970	85	65	8	11	2	5	2	2	3
	1980	78	66	4	17	3	7	5	2	4
	1990	85	72	4	11	2	4	3	3	2
Canadá/Estados Unidos	1970	72	28	21	23	8	3	2	13	2
	1980	58	25	12	29	12	4	2	15	7
	1990	65	19	21	28	9	3	3	16	5
Países en desarrollo	1970	71	35	20	17	4	2	2	9	10
	1980	58	31	15	26	5	4	6	13	12
	1990	61	29	16	28	5	4	5	16	8
América Latina y el Caribe	1970	77	33	29	12	9	1	0	3	10
	1980	60	30	24	19	10	3	3	4	18
	1990	65	32	25	21	12	2	3	5	12
Africa	1970	74	50	13	13	0	5	2	5	9
	1980	74	58	9	14	1	7	3	4	7
	1990	75	59	6	19	0	11	3	5	3
Cercano Oriente	1970	55	36	7	24	0	2	19	3	18
	1980	40	30	4	38	0	4	31	5	17
	1990	50	37	6	40	1	5	29	4	9
Lejano Oriente	1970	58	22	15	31	1	2	3	24	9
	1980	49	19	9	40	1	3	6	29	7
	1990	52	15	10	37	1	3	4	29	6
Europa oriental y central/ex Unión Soviética	1970	41	27	1	9	4	3	2	4	46
	1980	35	20	2	21	4	5	4	5	39
	1990	50	31	2	21	5	5	2	3	23

Fuente: FAO, a partir de datos de la UNCTAD.

Nota: Las cifras de las columnas sombreadas, que representan totales parciales correspondientes a los países desarrollados con economía de mercado, los países en desarrollo y Europa central y oriental/ex Unión Soviética deberían dar un total de 100 si se sumaran horizontalmente. En la mayor parte de los casos no es así, debido a discrepancias estadísticas o a que se han redondeado las cifras.

CUADRO 17

## Origen de las importaciones agrícolas, por región (porcentaje)

Export. de	Países desarrollados con economía de mercado	Comunidad Europea	Canadá/ Estados Unidos	Países en desarrollo	América Latina y el Caribe	África	Cercano Oriente	Lejano Oriente	Europa oriental y central/ ex Unión Soviética	
										Import. por
Todo el mundo	1970	58	23	20	32	13	8	2	11	8
	1980	64	30	22	29	12	4	1	13	6
	1990	69	39	19	25	10	3	1	13	4
Países desarrollados con economía de mercado	1970	64	27	19	31	14	8	1	9	4
	1980	69	37	20	27	11	5	1	10	3
	1990	74	47	17	21	9	3	1	10	3
Comunidad Europea	1970	67	36	13	27	10	9	1	6	5
	1980	74	50	14	22	9	6	1	6	3
	1990	80	62	8	16	7	4	1	5	3
Canadá/ Estados Unidos	1970	55	13	29	44	25	7	1	11	1
	1980	53	13	28	45	29	4	1	11	1
	1990	62	16	37	36	22	1	1	13	1
Países en desarrollo	1970	58	16	28	33	9	6	2	20	5
	1980	60	21	27	30	9	3	2	21	5
	1990	58	21	25	33	9	2	3	23	4
América Latina y el Caribe	1970	62	14	40	30	27	0	0	3	7
	1980	70	14	52	25	22	1	0	3	5
	1990	62	17	41	32	28	0	0	4	5
África	1970	66	34	16	24	3	13	1	9	8
	1980	73	44	18	20	6	6	1	8	6
	1990	68	43	16	25	6	9	2	10	6
Cercano Oriente	1970	51	22	17	39	3	6	16	15	8
	1980	58	31	11	35	9	3	8	17	5
	1990	61	33	17	36	8	2	11	15	2
Lejano Oriente	1970	53	6	30	36	4	5	1	31	3
	1980	51	5	31	37	4	2	1	36	2
	1990	52	9	27	37	4	1	1	35	1
Europa oriental y central/ ex Unión Soviética	1970	20	8	5	36	14	8	3	11	41
	1980	38	14	15	36	22	3	2	10	22
	1990	40	17	16	36	22	2	2	15	17

Fuente: FAO, a partir de datos de la UNCTAD.

Nota: Las cifras de las columnas sombreadas, que representan totales parciales correspondientes a los países desarrollados con economía de mercado, los países en desarrollo y Europa central y oriental/ ex Unión Soviética deberían dar un total de 100 si se sumaran horizontalmente. En la mayor parte de los casos no es así, debido a discrepancias estadísticas o a que se han redondeado las cifras.

mientras que los precios de los productos exportados por los países en desarrollo se mantuvieron bajos hasta hace muy poco, los de los países desarrollados reanudaron su tendencia ascendente a mitad de los años ochenta.

En contraste con esta evolución de los precios, los volúmenes de las exportaciones manifestaron en términos generales una tendencia constante al alza. No obstante, en los primeros años ochenta se produjo un cambio en las pautas de crecimiento relativas de las exportaciones de los dos grupos de países. El crecimiento del volumen de las exportaciones se desaceleró notablemente en los países desarrollados (debido sobre todo a la reducción del volumen de las exportaciones de los Estados Unidos como consecuencia de los cambios de política económica que siguieron a la crisis del petróleo de 1979) y se aceleró en algunos países en desarrollo (debido, en gran parte, a los muy buenos resultados de las exportaciones de Asia y el Pacífico y a la necesidad de generar divisas para mitigar la deuda en América Latina y el Caribe). No obstante, dadas las diferencias en las subidas de los precios, el valor corriente de las exportaciones agrícolas aumentó en general mucho más rápidamente en los países desarrollados —cerca de un 50 por ciento entre 1979-81 y 1991-93— que en los países en desarrollo, donde el aumento registrado durante el mismo período fue solo ligeramente superior al 20 por ciento (Figura 20).

El aumento de los valores unitarios de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo se retrasó también con respecto al de otros importantes productos comercializados, lo que dio lugar a un deterioro pronunciado y casi ininterrumpido de sus precios agrícolas reales (o relación neta de intercambio de trueque) en los mercados internacionales después de la crisis alimentaria mundial de los primeros años setenta<sup>1</sup>. Tomando como base 1979-81, la relación

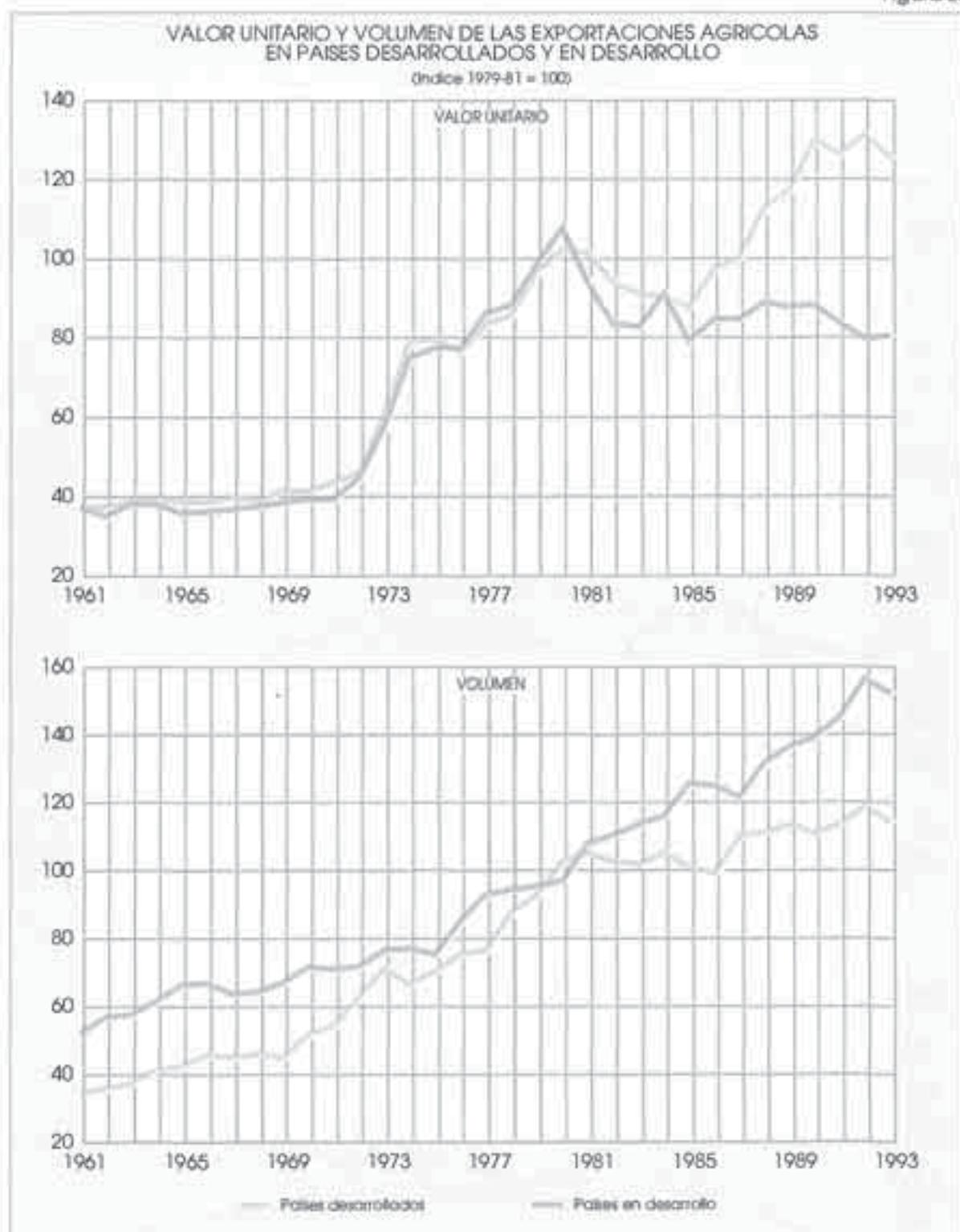
netamente de intercambio de trueque de los países en desarrollo se había deteriorado casi un 40 por ciento en 1993. Este deterioro se había registrado en todas las regiones en desarrollo, aunque no siempre con la misma intensidad (Figura 21).

El descenso general de los precios de los productos agrícolas se puede atribuir a numerosos factores, entre ellos los siguientes: protección y apoyo gubernamental, sobre todo en los países industriales, lo que representa un incentivo a la producción muy superior al que pudieran ofrecer los mercados internacionales; esfuerzos de muchos países por contrarrestar el descenso de los precios aumentando el volumen de los envíos; actividades de plantación e inversiones efectuadas durante el período más favorable que precedió a los años ochenta, y políticas de estabilización y ajuste estructural con repercusiones en el tipo de cambio, los impuestos y los sistemas de comercialización, lo que en algunos casos contribuyó a elevar los precios pagados a los agricultores con respecto a los precios del mercado internacional.

El aumento de la productividad o la expansión de la superficie dedicada a cultivos de exportación permitió a los países contrarrestar hasta cierto punto el descenso de los precios. De hecho, el crecimiento de sus volúmenes de exportación llegó a acelerarse algo durante la depresión de los años ochenta con respecto a decenios anteriores.

No obstante, en términos generales, los precios descendieron hasta el punto de que contrarrestaron la expansión de la producción y del volumen de las exportaciones, lo que contrajo el total de los ingresos. En con-

<sup>1</sup> Los precios agrícolas reales se calculan utilizando el índice combinado de precios de las Naciones Unidas sobre los productos manufacturados y el petróleo crudo como deflactor.

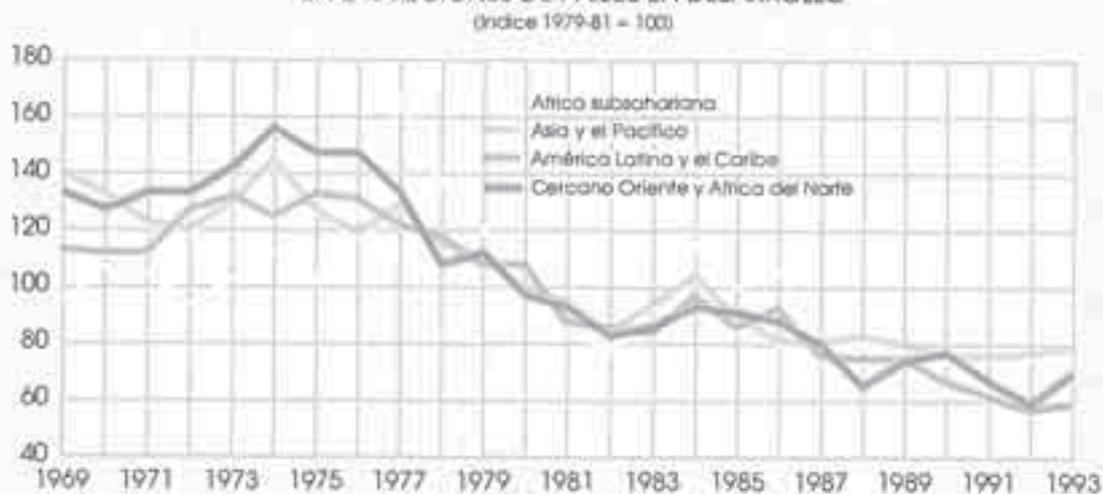


Fuente: FAO

### INDICES DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS EN LAS REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO (Índice 1979-81 = 100)



### RELACIONES DE TRUEQUE NETAS DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS EN LAS REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO (Índice 1979-81 = 100)



### RELACIONES DE INTERCAMBIO DE INGRESOS DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS EN LAS REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO (Índice 1979-81 = 100)



secuencia, la capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas (relación intercambio-ingresos)<sup>2</sup> se deterioró en una gran mayoría de países en desarrollo. En 1991-93 el índice de la relación intercambio-ingreso de los países en desarrollo en general era un 8 por ciento inferior al de 1979-81.

Dentro de este contexto regional común hubo diferencias significativas. En Asia y el Pacífico la caída de los precios reales de exportación tuvo menos consecuencias negativas que en otras regiones y se registró una fuerte aceleración del volumen de los envíos (que casi se duplicaron entre 1979-81 y 1992-93). El extremo contrario correspondería al África subsahariana, donde los precios de las exportaciones se hundieron y el volumen de las mismas fluctuó, pero manteniéndose por lo general estancado. En América Latina y el Caribe los precios de las exportaciones disminuyeron también, pero el volumen de las mismas mantuvo un crecimiento positivo.

Las diferencias regionales en lo que respecta a las exportaciones se debieron en gran parte al comportamiento del mercado de los principales productos exportados por las respectivas regiones. En términos generales, los precios internacionales de los productos exportados por países asiáticos bajaron menos y se vieron sometidos a fluctuaciones menos pronunciadas que los productos tropicales exportados por África y América Latina y el Caribe. Por ejemplo, los precios en dólares nominales del arroz bajaron un 13 por ciento entre 1979-81 y 1989-91, los del caucho aproximadamente un 20 por ciento

---

<sup>2</sup> La relación intercambio-ingresos, o capacidad adquisitiva de las exportaciones agrícolas es el valor de las exportaciones agrícolas ajustado mediante un coeficiente de deflación basado en los precios de importación de las manufacturas y el petróleo crudo.

y los del aceite de palma un 46 por ciento. Por el contrario, los precios del té y, sobre todo, el yute y el algodón tendieron a fortalecerse. En los casos del café y el cacao, principales cultivos de exportación de muchos países africanos y latinoamericanos, los precios disminuyeron, respectivamente, un 56 y un 58 por ciento durante el mismo período.

### **Sustitución de los productos primarios por los productos elaborados en las exportaciones**

Un aspecto de considerable importancia es la diferente capacidad manifestada por los países en desarrollo para sustituir la exportación de productos primarios no elaborados por productos de valor añadido. Las diferentes regiones en desarrollo registraron resultados diversos en este sentido. Tanto en Asia y el Pacífico como en América Latina y el Caribe la parte de los productos elaborados en el total de las exportaciones agrícolas pasó de aproximadamente el 10 por ciento al comienzo del decenio de los sesenta a cerca de un tercio del total en los últimos años. Esa parte ha ascendido a niveles considerablemente más elevados en los países más industrializados de esas regiones. Así, en la Argentina y el Brasil, la cifra sería de aproximadamente el 50 por ciento, y en Malasia más del 70 por ciento.

En el África subsahariana, por el contrario, la parte de los productos elaborados en las exportaciones agrícolas se ha mantenido en torno al 15 por ciento durante los tres pasados decenios. Dentro de esta situación de estancamiento, algunos países manifestaron fuertes variaciones temporales. En el caso de Kenya el coeficiente de los productos elaborados en el total de las exportaciones agrícolas fue relativamente elevado (aproximadamente el 17 por ciento) durante los años sesenta y primeros setenta, pero descendió a menos del 10 por ciento en los siguientes decenios. En Côte d'Ivoire el co-

eficiente aumentó notablemente entre los primeros años sesenta y mitad de los setenta (3 y 22 por ciento, respectivamente) pero disminuyó al 15 por ciento durante los ochenta. No obstante, en la mayor parte de los países de la región se observa una situación general de dependencia fuerte y constante con respecto a una variedad limitada de productos primarios. En el Cercano Oriente y África del Norte, la considerable producción de productos de valor añadido en el total de las exportaciones se debe por lo general a la considerable importancia de un reducido número de productos elaborados

dentro de una base de exportaciones agrícolas relativamente pequeña. El marisco elaborado y otros productos marítimos, así como las frutas y hortalizas en conserva y en lata representaron una gran parte del total. En lo que respecta a los distintos países, la considerable proporción de productos elaborados se explica en gran parte por la importancia del vino en Argelia (aunque este producto ha retrocedido considerablemente en los últimos años), los productos pesqueros elaborados y los pistachos en el Irán y el tabaco, las avellanas y las frutas confitadas en Turquía (Figura 22).

Figura 22



Fuente: FAO

# COMERCIO AGRICOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA?

## II. Transformaciones en el entorno mundial del comercio agrícola

### DESREGULACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL

Siendo el comercio una parte relativamente pequeña de la actividad económica de la mayoría de los países, la forma en que se regula y lleva a cabo está estrechamente relacionada con la orientación dada a la economía en general. Por ello, es probable que las principales transformaciones que han tenido lugar en muchas de las economías mundiales durante el pasado decenio, y sobre todo desde los últimos años ochenta, influyan en forma permanente en las políticas comerciales y, por ende, en la práctica del comercio.

Los años ochenta representaron un cierto abandono de la intervención gubernamental en los países desarrollados, en desarrollo y de economía planificada. Los países desarrollados con economía de mercado comenzaron a reducir la intervención interna de los gobiernos de diversas maneras y eliminaron las restricciones a los flujos de capital y a la inversión. Los cambios fueron más significativos en los países en desarrollo, que comenzaron a abandonar sus políticas autárquicas de comercio e inversión y emprendieron importantes reformas. Los países en desarrollo redujeron la intervención gubernamental que había causado la sobrevaloración del tipo de cambio, redujeron o suprimieron los controles de capital y privatizaron algunas empresas estatales. Con todo, el cambio más importante fue el hun-

dimiento del sistema político y económico en los países de la ex Unión Soviética y de Europa central y oriental, que comenzaron a adoptar principios de gestión económica basados en el mercado. A partir de 1979 la República Popular de China emprendió también importantes reformas internas de su sistema económico. En consecuencia, una gran parte de la economía mundial, sometida anteriormente a un régimen de planificación estatal, comenzó a adoptar un sistema de mercado.

Los países desarrollados habían eliminado ya numerosos controles gubernamentales directos sobre sus economías en los años que precedieron al decenio de los ochenta. Su confianza en la dirección seguida por sus políticas era lo suficiente como para animarles a firmar el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 y adoptar un conjunto de normas de comercio comunes. Entre otras cosas, las normas de GATT impedían la utilización de controles cuantitativos de la importación excepto en circunstancias especiales, lo que significaba que los aranceles se habían convertido en el único medio de proteger los productos no agrícolas. El GATT prohibía también la utilización de subvenciones como medio de favorecer la competencia de las exportaciones, con la única excepción de los productos primarios. No obstante, en un principio el GATT abarcaba únicamente el comercio de mercancías. Al comprobarse la diferencia entre las políticas nacionales relacionadas con los mercados agrícolas, estableció para ese sector exenciones que durarían más de cuatro decenios. Se autorizaron las subvenciones a la exportación en el sector de la agricultura, así como el uso de contingentes cuantitativos de importación, en reconocimiento del hecho de que muchos países mantenían los mercados internos de productos agrícolas aislados de los mercados mundiales.

Los países en desarrollo iniciaron sus im-

portantes reformas económicas en los años ochenta. Aunque la orientación y ritmo de estas reformas varió de unos países a otros, por lo general supusieron la eliminación de los controles e intervenciones en relación con los movimientos de capital y los tipos de cambio. En muchos casos, se vendieron empresas estatales al sector privado, lo que puso fin a la sangría de recursos públicos que representaba el apoyo a actividades ineficientes. Se introdujeron medidas especiales para atraer a inversores extranjeros, muchas veces rechazados en el pasado, y para alentar la repatriación de capital que había abandonado el país huyendo de la inestabilidad económica, la incertidumbre y los controles gubernamentales.

Conforme fueron arraigando las reformas internas, los países en desarrollo pudieron proceder también a liberalizar sus políticas de comercio exterior. Hubo mayor libertad para la conversión de divisas, se redujeron los aranceles y restricciones de las importaciones y se dismantelaron los organismos de comercio estatales. Las diversas reformas internas y comerciales hicieron las políticas nacionales más compatibles con las normas del GATT sobre el comercio, y los países en desarrollo decidieron adherirse al GATT y participar activamente en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales.

El cambio en las concepciones y políticas se manifestó también con respecto a la intervención en los mercados internacionales de productos básicos (Recuadro 7).

En contraste con lo ocurrido en períodos anteriores, la liberalización reciente del comercio se había producido en una sola dirección y sin interrupciones en la mayor parte de los países en desarrollo, con exclusión de África. La liberalización fue especialmente rápida en América Latina y está comenzando a acelerarse en el Asia meridional. Los países del Asia oriental acusaron claras diferencias en cuanto al ritmo de la reforma, pero por lo general avanzaron

*RECUADRO 7*  
**ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES  
DE COMERCIO  
Y MERCADOS DE  
PRODUCTOS BASICOS**

La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) tuvo lugar en 1964 y su objetivo era resolver los problemas de los países en desarrollo relacionados con el comercio y el desarrollo. Los países que promovieron la formación de la UNCTAD tenían distintos problemas que los miembros del GATT. Las actividades de la UNCTAD se centraron en el establecimiento de un sistema de comercio para los productos básicos de especial importancia para los países en desarrollo mediante acuerdos internacionales de productos básicos. Durante los años sesenta y setenta se negociaron acuerdos de productos básicos relacionados con el estaño, caucho, café, cacao, trigo y azúcar. El interés de este tipo de acuerdos fue aumentando tras el éxito inicial de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en su intento de elevar y estabilizar los precios del petróleo a través de su cartel de productos.

En la Ronda de Tokio del GATT se intentó ampliar al comercio internacional las intervenciones en el mercado interno de productos agrícolas, practicadas por numerosos gobiernos. La Comunidad Europea propuso una serie de acuerdos internacionales sobre productos básicos cuyo objetivo sería mantener precios mínimos y máximos en los mercados mundiales y asignar suministros a los países en de-

sarrollo expuestos a situaciones de escasez. Se propusieron acuerdos en relación con los cereales, semillas oleaginosas, productos lácteos y carne.

Se constató que los países, con sistemas internos y objetivos claramente diferenciados, se resistían a adherirse a un sistema internacional de acuerdos sobre productos básicos. En consecuencia, la Ronda de Tokio concluyó con un modesto acuerdo relacionado con la agricultura y sin acuerdos internacionales eficaces sobre productos básicos. Los acuerdos vigentes en los sectores del café y del azúcar acabarían sucumbiendo bajo las presiones económicas de los años ochenta.

El final de la Ronda de Tokio representó un punto decisivo en la tendencia a la participación gubernamental en los mercados internacionales. El mundo se había visto ya obligado a abandonar el sistema de paridades fijas establecido en Bretton Woods en 1973. La inflación mundial, seguida poco después por la crisis de la deuda en numerosos países y el hundimiento de los precios internacionales de los productos básicos en los años ochenta, hizo que muchas de las antiguas intervenciones resultaran imposibles y, en muchos casos, demasiado costosas de mantener.

de forma constante en el camino de la neutralidad y la liberalización. Sólo Africa ha demostrado escasos progresos en la liberalización del comercio, y algunos países de la región han llegado incluso a anular las reformas cuando han tropezado de nuevo con problemas de divisas y de competencia de las importaciones<sup>2</sup>.

Los cambios en los países con economía de mercado tanto desarrollados como en desarrollo estaban ya muy avanzados antes de que los países de economía planificada comenzaran a introducir significativas reformas internas. Los sistemas económicos de planificación centralizada estaban por lo general vinculados al régimen vigente y, por lo tanto, para que pudiera darse una liberalización económica significativa se requería previamente un cambio en el poder político. En los últimos años setenta y primeros ochenta se habían adoptado ya algunas incipientes reformas internas. China había introducido también algunos cambios en los últimos años setenta, en particular la reforma del sistema agrícola y la apertura a los inversores externos. Al finalizar los años ochenta, el monopolio del partido comunista sobre el poder político se desintegró en la ex Unión Soviética y en Europa central y oriental y de hecho desapareció el sistema económico de planificación centralizada, tal como venía funcionando en dichos países. Se iniciaron reformas económicas, que han continuado con diversos grados de alcance y urgencia. Por lo general, estas reformas han supuesto una reducción de la intervención gubernamental en los mercados internos y la adopción de políticas comerciales más orientadas al mercado.

Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados las intervenciones agrícolas habían adquirido gran arraigo político, lo que hacía especialmente difícil su eliminación. La influencia política de los grupos agrícolas en los países desarrollados superaba con mucho a la proporción que representaban dentro del electorado. Estos grupos luchaban decididamente para proteger las intervenciones gubernamentales que, en su opinión, elevaban sus ingresos y reducían la competencia con productores más eficientes o más subvencionados. En muchos países en desarrollo las intervenciones gubernamentales se orientaban fuertemente a la reducción del costo de los alimentos básicos para los consumidores de las zonas urbanas, especialmente los que resultaban importantes para la estabilidad política. Los avances hacia la reforma agrícola se introdujeron porque, como en otros sectores de la economía, se comprobó que el sistema antiguo no funcionaba debidamente y era demasiado costoso o porque se habían producido cambios en los regímenes políticos.

<sup>2</sup> J.M. Dean, S. Desai y J. Riedel. 1994. *Trade policy reform in developing countries since 1985: a review of the evidence*. Estudio para el Grupo de Estudio de Políticas de Desarrollo. Washington, D.C., Banco Mundial.

## TRANSFORMACION DE LOS PAISES DE ECONOMIA PLANIFICADA

Aun siendo importantes, las reformas económicas que tuvieron lugar en los países en desarrollo y en las economías de mercado desarrolladas fueron mucho menos profundas que las que siguieron al hundimiento de los países de economía planificada y los sistemas políticos de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética.

Los primeros intentos de reforma económica comenzaron en los años setenta y se aceleraron en los ochenta, al deteriorarse las condiciones económicas. Luego, en 1989, los sistemas políticos de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética comenzaron su repentina desintegración, lo que llevó al abandono del sistema de planificación centralizada y favoreció la tendencia hacia una economía basada en el mercado. Estos acontecimientos políticos y económicos, mutuamente relacionados, continúan influyendo de forma significativa en los mercados agrícolas y en la estructura del comercio mundial.

El resultado de un sistema que mantenía los precios de consumo de los alimentos muy por debajo de los niveles del mercado mundial y en nivel inferior al que permitiría equilibrar la oferta y la demanda, junto con la ineficiencia de los sistemas de producción y distribución, fue un exceso de la demanda de alimentos en muchos lugares. Las consecuencias fueron el racionamiento, las colas y la importación de países no incluidos en el bloque comercial. Estas importaciones se hicieron en gran parte en forma de productos a granel de países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y tuvieron que pagarse en divisas fuertes (no obstante, la ex Unión Soviética importó también enormes cantidades de azúcar de Cuba, en virtud de un acuerdo de trueque por productos derivados del petróleo).

En todos los casos, el hundimiento del

antiguo sistema económico y político tuvo como resultado un fuerte descenso inicial del PIB real per cápita (Cuadro 18). Este fenómeno fue acompañado por presiones inflacionarias, ya que los bancos centrales trataron de mitigar el declive económico o evitar el derrumbamiento de las empresas estatales. La inflación osciló entre niveles que podían clasificarse entre inflación grave y casi hiperinflación, según las políticas macroeconómicas adoptadas y las dificultades de adaptación a las mismas. Por primera vez, el desempleo se convirtió en un problema importante en estos países, en la medida en que fueron desapareciendo las industrias ineficientes o se reestructuraron para poder funcionar en una economía de mercado, al mismo tiempo que resultó imposible ocultar el subempleo y el desempleo, enmascarados en el antiguo sistema. En la mayoría de los países se liberaron los precios al por menor de la mayor parte de los productos, aunque en algunos casos los precios de determinados productos alimenticios básicos, como el pan, están todavía subvencionados y controlados.

El paso de una economía socialista a otra capitalista y la consiguiente supresión de la mayor parte de las subvenciones internas han dado por resultado transformaciones en los precios relativos y en la estructura del consumo alimentario. Los precios relativos de la carne, aves de corral y productos lácteos han subido, mientras que ha disminuido fuertemente su consumo, ya que los ingresos de los consumidores han disminuido y ha aumentado el desempleo. Ahora sólo tienen fácil acceso a estos productos quienes pueden pagar los nuevos precios no subvencionados.

Otros factores influirán también, probablemente, en la demanda de alimentos. Conforme se vayan reduciendo o suprimiendo las subvenciones públicas para conceptos como la vivienda, el transporte y otros servicios, es probable que se registre cierta

CUADRO 18

Indicadores de los resultados económicos y agrícolas  
en algunos países de Europa central y oriental y en la ex Unión Soviética

18A

## PIB real

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(..... cambios porcentuales con respecto al año anterior.....)								
Hungría	1,5	4,1	-0,1	0,7	-3,5	-9,9	-5,1	-2,0	...
Polonia	4,2	2,0	4,1	0,2	-11,6	-7,6	2,6	3,8	...
Rumanía	2,3	0,8	-0,5	-4,3	-7,4	-15,1	-13,5	...	...
Ex Unión Soviética	2,3	1,6	4,4	2,5	-4,0	...	...	...	...
Rusia	...	...	...	...	...	-13,0	-19,0	-12,0	...

18B

## Desempleo manifiesto

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(..... porcentaje de la población económicamente activa.....)								
Hungría	...	...	...	...	2	8	12	12	11
Polonia	...	...	...	...	6	12	14	16	17
Rumanía	...	...	...	...	1	3	6	9	11
Rusia	...	...	...	...	...	...	5	5	6

18C

## Precios al consumo

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(..... cambios porcentuales con respecto al año anterior.....)								
Hungría	5,3	8,6	15,7	16,9	29,0	34,2	23,0	22,5	...
Polonia	17,8	25,2	60,2	251,1	585,8	70,3	43,0	35,3	...
Rumanía	0,7	1,1	2,6	0,9	4,7	161,1	210,3	256,0	...
Ex Unión Soviética	2,0	1,0	1,0	1,9	4,7	...	...	...	...
Rusia	...	...	...	...	...	92,7	1 353,0	915,3	...

## Producción agrícola

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
(----- cambios porcentuales con respecto al año anterior -----)									
Hungría	0,8	-0,7	6,1	-2,1	-5,7	6,6	-25,7	-7,3	6,4
Polonia	5,7	-5,8	2,5	3,2	3,3	-5,9	-12,5	8,1	-16,4
Rumania	-4,3	-9,4	5,9	-1,5	-10,3	0,8	-17,5	19,1	5,1
Zona de la ex Unión Soviética	6,3	-0,1	-0,1	4,6	-0,3	-13,1	-7,7	-3,4	-20,6
<b>Producción de alimentos per cápita</b>									
Hungría	1,2	-0,2	6,9	-1,5	-5,4	6,8	-25,6	-6,9	7,2
Polonia	5,0	-6,2	2,4	3,5	2,9	-6,1	-12,6	8,1	-16,4
Rumania	-4,4	-10,0	6,2	-1,3	-9,8	1,4	-17,5	19,7	5,0
Zona de la ex Unión Soviética	6,1	-0,7	-1,1	4,5	-0,6	-14,2	-7,0	-3,8	-21,9

## Suministro de energía alimentaria

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
(----- kilocalorías per cápita por día -----)									
Hungría	3 578	3 749	3 633	3 720	3 687	3 499	3 503	...	...
Polonia	3 466	3 489	3 521	3 529	3 390	3 338	3 301	...	...
Rumania	3 218	3 195	3 211	3 234	3 317	3 105	3 051	...	...
Ex Unión Soviética	3 355	3 396	3 391	3 360	3 406	3 071	...	...	...

Fuentes: (para todos los Cuadros 18) FAO; FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 1994; *Economic Survey of Europe*, varios números.

reasignación de los gastos personales, en detrimento de los alimentos y en favor de otros bienes y servicios.

A corto y medio plazo, las presiones económicas internas tenderán a reducir la demanda de alimentos en los países del antiguo Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) y, por lo tanto, a contraer la demanda de importaciones. Es difícil prever el tiempo que se necesitará para conseguir que el crecimiento de los ingresos y la demanda

de alimentos alcance niveles comparables a los anteriores a las reformas. El resultado dependerá de varios factores, por lo general relacionados con la capacidad de los países de mantener la estabilidad política y social necesaria para emprender e intensificar programas coherentes de reforma. La profundidad de la recesión económica y los correspondientes problemas en varios de estos países permiten pensar que la total recuperación será un proceso mucho más prolon-

gado de lo que se estimó inicialmente. Cualquiera que sea el alcance y ritmo de dicha recuperación, los niveles y pautas del consumo de alimentos per cápita se verán por fuerza afectados de forma significativa y no es probable que recuperen los niveles del pasado. Ello se debe no solamente a la caída de los ingresos medios durante las fases de la transición sino también a la probabilidad de que aparezcan pautas diversificadas de distribución de los ingresos, con una diferencia mayor entre los grupos de ingresos altos y bajos.

Si bien los ajustes de la demanda han sido ya significativos y es probable que continúen a corto y medio plazo, hasta ahora se han conseguido pocos progresos en lo que respecta a los sistemas de producción y comercialización, exceptuados algunos países cuyo proceso de reforma se encuentra relativamente avanzado. La privatización ha encontrado dificultades y no resolverá por sí sola muchos de los problemas. En particular, en algunos casos los monopolios públicos se han convertido simplemente en monopolios privados. No obstante, conforme se consolide el proceso, la introducción de la propiedad privada de los productos deberá ofrecer incentivos para reducir los despilfarros y mejorar la calidad. La aparición de bienes de consumo importados puede representar también una competencia para las actividades internas de elaboración y comercialización.

En la sección siguiente se analizan varios intentos de cuantificar los cambios previsibles de la oferta y la demanda en las economías en transición, así como los efectos que estos cambios tendrán probablemente en el comercio.

## LOS PROXIMOS AÑOS

Según las proyecciones de la FAO hasta el año 2010, la recuperación con respecto a la escasez de la producción agrícola que tuvo lugar en los años iniciales de la reforma será lenta y la producción agregada entre 1990 y 2010 quizá sea sólo la mitad de la de los 20 años anteriores<sup>4</sup>. La fuerte reducción del consumo per cápita durante los años iniciales de la reforma se invertirá probablemente, pero no es probable que los niveles futuros superen a los del período que la precedió. Por ejemplo, se prevé que el promedio del consumo anual per cápita (todos los usos) de cereales en estos países en proceso de reforma será de 660 kg, frente a los 780 kg de 1988/90 (peso en limpio). Ello sería consecuencia de un ligero descenso del consumo alimentario per cápita de cereales y productos pecuarios, un pequeño crecimiento de la producción pecuaria, una reducción de las pérdidas posteriores a las cosechas, una menor utilización de cereales como semillas y un menor uso de cereales para pienso por unidad de producción pecuaria. En el caso de la carne, se prevé que el consumo per cápita podría situarse de nuevo en niveles semejantes a los de antes de la reforma, aunque aumentaría el consumo de aves de corral y se reduciría el de carne de vacuno.

En términos generales, se prevé un descenso del crecimiento de la producción agrícola bruta, que pasará de un 1,2 por ciento anual durante el período 1970-90 a un 0,4 por ciento anual entre 1988/90 y el año 2010. El descenso será todavía más pronunciado en el caso del crecimiento de la demanda interna, que descenderá del 1,4 por ciento al 0,2 por ciento durante el mismo período. Estas diferencias en la expansión

<sup>4</sup> FAO. 1995. *World agriculture: towards 2010*. Chichester, FAO/John Wiley & Sons.

de la oferta y la demanda interna darían como resultado cambios significativos en las balanzas comerciales de los países afectados.

En el caso de los cereales, estos países, grandes importadores netos en los pasados decenios (el total de sus importaciones netas de cereales ascendió a 40,3 millones de toneladas en 1979/81 y a 36,4 millones de toneladas en 1988/90), pasarán a convertirse, según las previsiones, en exportadores netos (5 millones de toneladas en el año 2010).

Otras estimaciones confirman la dirección de los cambios en las balanzas comerciales propuesta en el estudio de la FAO, pero algunos consideran que los antiguos países de economía planificada pueden convertirse para el año 2010 en exportadores de mucha más envergadura. Un conocido analista de la ex Unión Soviética<sup>5</sup> estimaba que los ajustes del consumo podrían reducir el uso de cereales nada menos que 35 millones de toneladas anuales y que los ahorros en las pérdidas posteriores a las cosechas podrían representar otros 10 millones de toneladas anuales, es decir, un 5 por ciento de la producción. Si se consiguiera aumentar el índice de conversión alimentaria un 15 por ciento (que representa aproximadamente un tercio de la diferencia con respecto a dicho índice entre la ex Unión Soviética y Alemania), se ahorrarían 20 millones de toneladas anuales. Al mismo tiempo, la mejor utilización de las semillas y la introducción de semillas mejoradas podrían ahorrar otros 10 millones de toneladas de cereales. Podrían conseguirse también nuevos ahorros mejorando la utilización de los pastos y del heno en sustitución de los concentrados de ce-

reales. Estos ahorros y mejoras, si bien no pueden ser acumulativos, confirman que, aun cuando no se consigan nuevas variedades o razas, los países en transición con déficit de alimentos tienen probabilidades de conseguir la autosuficiencia, y quizá de convertirse incluso en exportadores netos de algunos productos.

Los cambios ocurridos en la ex Unión Soviética pueden tener consecuencias significativas en el comercio mundial. Como los productos pecuarios estaban fuertemente subvencionados, con respecto a los cereales, la liberalización deberá aumentar la producción de cereales y reducir la de ganado (lo que mermaría la demanda de cereales para pienso). Al descender la demanda de cereales y subir los precios al productor y la producción, parece inevitable un excedente de cereales. En el año 2000, las exportaciones netas de cereales de la Federación de Rusia podrían representar casi una quinta parte de las previstas para los Estados Unidos<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> D.G. Johnson. 1992. *World trade effects of the dismantling of socialized agriculture in the former Soviet Union*. Illinois, Chicago, University of Chicago, Office of Agricultural Economics Research.

<sup>6</sup> R. Tyers. 1994. *Economic reform in Europe and the former Soviet Union: implications for international food markets*. Research Report No. 99. Washington, D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

## LA DESINTEGRACION DEL CAEM

En el momento mismo en que se aprecia una tendencia hacia la formación de nuevos bloques regionales de comercio, o hacia su expansión, se ha desintegrado uno de los más antiguos y compactos, el CAEM. Este bloque había sido establecido por la ex Unión Soviética para vincular a los antiguos países de economía planificada de Europa central y oriental y algunas otras zonas.

El sistema de comercio exterior organizado por la ex Unión Soviética se concibió como complemento de los sistemas económicos controlados y de planificación centralizada de otros Estados del CAEM. El comercio se llevaba a cabo a través de entidades estatales y los pagos se hacían en rublos convertibles, correspondiendo al CAEM las funciones de caja de compensación. El CAEM tenía entre sus objetivos la especialización y la autosuficiencia dentro del bloque. En general, la ex Unión Soviética exportaba productos manufacturados pesados, además de petróleo, gas y otros recursos naturales, a los países de Europa central y oriental, que a su vez exportaban bienes de consumo, en particular alimentos, a la ex Unión Soviética. Los precios que regían los intercambios eran los fijados por los organismos estatales de comercio, no los del mercado mundial.

La fortaleza de estos nuevos bloques de comercio lo demuestra el hecho de que en 1988 todos los países de Europa Oriental, con excepción de Hungría, destinaron el 70 por ciento o más del total de sus exportaciones a otros países de economía planificada, y más de dos tercios fueron a países del CAEM. Todos ellos, también con excepción de Hungría, recibieron más de dos tercios de sus exportaciones de países con economía centralizada, pertenecientes casi en su totalidad al CAEM. Incluso Hungría envió la mitad de sus exportaciones a países del CAEM y recibió de ellos el 49 por ciento de sus importaciones.

Algo semejante ocurrió con la mayor parte de las exportaciones e importaciones agrícolas, que se efectuaron también fundamentalmente entre países del CAEM. La excepción fue Polonia, ya que su comercio agrícola, en contraste con el resto de sus actividades comerciales, estaba fuertemente orientado hacia Europa occidental y los Estados Unidos.

Algunos países, como Hungría y Polonia, habían tratado de orientar el comercio hacia países que no eran miembros del CAEM, incluso antes de que se abandonara el sistema de planificación centralizada. Con la desintegración de éste, el CAEM dejó de funcionar y el comercio entre esos países se derrumbó. El que continúa efectuándose todavía se realiza en monedas convertibles y a precios mundiales.

El efecto de estos cambios sobre el comercio es ya patente. Los miembros del antiguo bloque han dejado de ser grandes importadores de cereales y semillas oleaginosas para convertirse en autosuficientes, o casi, con niveles de consumo más bajos. Además, los países que eran exportadores de alimentos a la ex Unión Soviética han perdido ahora este mercado y están buscando otras salidas.

Uno de los principales acontecimientos que contribuirá a configurar el comercio agrícola en el futuro inmediato será el ingreso de más de 350 millones de consumidores y una cantidad masiva de recursos agrícolas (utilizados hasta ahora, en gran parte, de forma ineficiente) en el sistema comercial mundial orientado hacia el mercado. Ello está ocurriendo en un momento en que este mismo sistema están sufriendo grandes cambios institucionales.

Los problemas de la transición hacia sistemas de comercio orientados al mercado se han agravado por las dificultades de acceso a los mercados. A pesar de los considerables esfuerzos realizados por abrir el mercado a sus productos, las economías en

transición no han conseguido muchas veces superar las barreras proteccionistas, sobre todo en las economías de mercado desarrolladas y en particular en lo que respecta a los productos agrícolas. Para agravar las cosas todavía más, las economías en transición han tenido que hacer frente a la competencia de productos agrícolas tanto en sus propios mercados internos como en los de terceros países.

## EL CASO DE CHINA

Una de las reformas más decisivas es la que ha tenido lugar en la República Popular de China (Cuadro 19). En la actualidad, China es el máximo representante de los sistemas de economía planificada. Su población, 1 220 millones de personas, representa un cuarto del total mundial; su boyante economía está avanzando rápidamente hacia un sistema basado en el mercado, y participa intensamente en el comercio mundial, habiendo dado claras señales de que desea integrarse en el sistema de comercio mundial, incluida la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por debajo de las reformas económicas de China subyace el deseo de mantener un fuerte crecimiento que permita al país, hasta ahora una economía en desarrollo pobre y dominada por la agricultura campesina de subsistencia, convertirse en una economía industrial moderna. Antes de 1978 China era un país de economía planificada tradicional. Las actividades agrícolas se organizaban a través de las comunas rurales populares, que aplicaban las directrices del Gobierno y dirigían pequeñas empresas y tiendas.

El estancamiento de los niveles de producción agrícola y el aumento de las importaciones de cereales para consumo humano en los años setenta promovió la iniciación de reformas agrícolas, cuyo objetivo fundamental era introducir al sector agrícola en un sistema de mercado<sup>7</sup>. Las reformas contribuyeron a aumentar de forma significativa la producción agrícola, lo que permitió a su vez a China dejar de ser importadora neta de alimentos y productos agrícolas para convertirse en exportadora neta.

<sup>7</sup> Puede verse un estudio detenido de las reformas en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994*. Roma, FAO.

CUADRO 19

## Algunos indicadores de los resultados económicos y agrícolas de China

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>(cambios porcentuales con respecto al año anterior)</i>									
PIB	8,3	11,0	10,8	4,3	3,9	8,0	13,2	13,4	11,8
PIB agrícola	3,4	5,8	3,9	3,1	7,4	2,4	4,1	4,0	3,5
Tasa de inflación	7,0	8,8	20,7	16,3	1,3	3,0	5,3	13,0	21,7
Exportaciones de mercancías	2,6	34,9	18,2	5,3	19,2	14,4	18,1	8,8	30,5
Importaciones de mercancías	-8,7	4,3	27,4	5,3	-13,3	18,5	28,3	34,1	10,5
Producción agrícola	2,3	5,2	2,9	2,5	8,1	5,0	3,9	5,1	3,6
Producción alimentaria per cápita	2,7	2,3	1,0	1,5	6,8	2,7	3,5	5,1	3,5
<i>(miles de millones de dólares EE.UU.)</i>									
Exportaciones agrícolas	7 864	9 082	10 326	10 479	10 204	11 620	12 045	12 198	...
Importaciones agrícolas	5 467	7 561	9 763	11 067	9 794	9 429	9 800	8 569	...
<i>(kilocalorías per cápita por día)</i>									
Suministro de energía alimentaria	2 587	2 597	2 567	2 597	2 654	2 679	2 705	...	...

Fuente: FAO y Banco Asiático de Desarrollo.

Aproximadamente en la misma época en que comenzaron las reformas de la política agrícola, China empezó a abrir su economía no agrícola. Adoptó una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones, distinta de la de cualquier otro país de economía planificada, lo que ocasionó un cambio notable en el papel de China dentro de la economía internacional.

Así, mientras que en 1977 el comercio total de mercancías de China representó sólo el 1,4 por ciento del comercio mundial, su parte en 1993 había ascendido al 4,8 por ciento. Mientras que en 1977 ocupaba sólo

la decimoquinta posición entre los mayores países exportadores, en 1993 había ascendido al sexto lugar. Durante el mismo período la parte del país en las importaciones agrícolas mundiales se mantuvo en el 2,3 y 2,4 por ciento, mientras que su parte en las exportaciones agrícolas mundiales subió del 1,7 al 3,7 por ciento.

A comienzos de los años noventa China era importante beneficiaria de la ayuda exterior, un importante prestatario en los mercados internacionales de capital y gran receptor de inversión extranjera directa. En 1993 las inversiones extranjeras directas

netas llegaron a casi 26 000 millones de dólares. China avanzó también considerablemente en el camino de la convertibilidad de su moneda.

Los logros económicos han sido muy grandes desde la iniciación de las reformas en 1978. El promedio de la tasa real anual de crecimiento del PIB durante el período comprendido entre 1979 y 1993 fue de más del 9 por ciento, lo que dio lugar a que el PIB se multiplicara por más de 3,5 entre 1978 y 1993.

Aunque esta tasa de crecimiento introdujo significativas mejoras en el bienestar económico de la población, aparecieron algunos problemas. La inflación, por ejemplo, se ha visto impulsada por una política monetaria poco rigurosa, combinada con altos niveles de inversión extranjera. Además, el crecimiento no se ha repartido equitativamente en todo el país y han aparecido diferencias cada vez mayores de ingresos entre las regiones del centro y oeste y las del este, y entre las zonas rurales y urbanas. Mientras que los grandes cambios de la política agrícola contribuyeron a reducir el nivel de pobreza absoluta durante la primera mitad de los años ochenta, la posterior desaceleración del crecimiento agrícola hizo que la incidencia de la pobreza rural se mantuviera sin cambios durante la segunda mitad del decenio<sup>8</sup>.

Las mejoras en los niveles de vida y modelos de consumo fueron consecuencia del auge registrado en las zonas de alto crecimiento. Las diferencias entre los niveles de ingreso en las áreas urbanas y rurales se manifiestan en sus diferentes pautas de consumo alimentario. En los cinco últimos años, las zonas rurales han continuado dependiendo de un fuerte consumo de cereales per

cápita, mientras que en las ciudades el consumo de cereales fue sólo la mitad que en el campo y ha tendido a disminuir. Por el contrario, los consumidores urbanos tienen un consumo per cápita mucho mayor de carne roja, aves de corral, huevos y productos pesqueros, y su consumo de esos productos ha crecido también más aprisa que entre los consumidores rurales.

La experiencia china suscita varios interrogantes para el futuro. ¿Puede China mantener su extraordinario crecimiento económico durante un período prolongado y puede hacerlo sin generar una inflación excesiva? ¿Pueden los efectos positivos del alto crecimiento en el empleo y los ingresos ampliarse a una parte mayor de la población sin provocar nuevas migraciones rurales masivas hacia las superpobladas ciudades? ¿Pueden superarse los problemas de la agricultura china de manera que pueda continuar atendiendo una parte considerable de la demanda alimentaria de un país cada vez más poblado y rico?

Muchos observadores, tanto dentro como fuera de China, están preocupados por el impacto que la enorme población de China tendrá en la producción y demanda agrícola de cereales importados y otros productos básicos agrícolas. En lo que respecta a la producción, los motivos de preocupación son la rápida pérdida de tierra de cultivo en zonas de crecimiento industrial acelerado; la grave competencia por unos suministros limitados de aguas subterráneas en las zonas próximas a las grandes ciudades; la erosión y contaminación de la tierra de cultivo, y el agotamiento de la tecnología de producción que contribuyó al gigantesco progreso de los años ochenta. La producción de cereales per cápita creció un 23 por ciento entre 1978 y 1984, pero el nivel de 1984 no se ha superado todavía en el último decenio, con excepción de 1990, en que se rebasó de forma muy marginal.

Algunos opinan que la demanda china de

<sup>8</sup> *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994*. Roma, FAO.

cereales importados podría ser tan grande en la primera parte del próximo siglo que constituiría una amenaza para la estabilidad de los precios y suministros mundiales a disposición de otros importadores. Según una hipótesis más flexible, China será un interlocutor comercial cada vez más activo en los mercados agrícolas mundiales y destinará parte de su producción agrícola a la

exportación mientras que importará otros productos. Si China consigue mantener su crecimiento basado en la exportación en un nivel más o menos semejante al actual, relativamente elevado, influirá enormemente en los mercados internacionales. En cualquier caso, no hay duda de que desempeñará un papel importante en el comercio agrícola mundial en el próximo siglo.

## COMERCIO AGRICOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA?

### III. Evolución de las normas del comercio internacional

Al final de la segunda guerra mundial los responsables de la política económica de los grandes países se propusieron buscar instrumentos institucionales que evitaran el caos y la guerra económica y comercial que habían caracterizado los años treinta. Estaban convencidos de la necesidad de una institución encargada de ayudar a los países a mantener la estabilidad monetaria internacional y a evitar las devaluaciones competitivas que se habían producido durante la Gran Depresión de los años veinte y treinta. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se creó precisamente con ese fin. Las autoridades económicas descubrieron también la necesidad de una institución que ofreciera capital para la reconstrucción y el desarrollo de las economías nacionales. Con ese fin se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido normalmente como Banco Mundial.

El tercer componente de este conjunto de instituciones económicas internacionales debía ser la Organización Internacional de Comercio (OIC). Se suponía que era posible evitar la repetición de la espiral proteccionista de los años treinta estableciendo en el comercio internacional una serie de normas a las que deberían atenerse todos los países.

Dentro de las negociaciones sobre la Organización Internacional de Comercio propuesta se trató de la aprobación de un Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) provisional, que debería

ser aprobado por la OIC. Este conjunto de normas comerciales estaba basado en dos principios fundamentales: reciprocidad y no discriminación. La reciprocidad se introdujo mediante acuerdos en virtud de los cuales un país ofrecía concesiones arancelarias a un interlocutor comercial a cambio de concesiones semejantes de éste. El principio de la no discriminación, encarnado en la cláusula de la nación más favorecida, mantiene que toda concesión a una parte contratante debe ampliarse automáticamente a todas las partes contratantes.

El GATT incluía también normas para limitar la protección de las industrias nacionales frente a la competencia de los productos importados, normas para regular la competencia en los mercados internacionales, normas sobre los niveles arancelarios que los países podían aplicar a los bienes importados y normas para la solución de diferencias entre países en relación con prácticas comerciales. Estas normas, junto con las concesiones arancelarias, se han revisado varias veces en las posteriores negociaciones comerciales multilaterales.

La propuesta de creación de la OIC no se hizo nunca realidad, ya que el Senado de los Estados Unidos se negó a ratificarla. A pesar de los acuerdos internacionales sobre aranceles y normas comerciales, el GATT carecía de una estructura institucional como base de sus actuaciones. Una de las principales desventajas de ello fue la falta de procedimientos ordinarios para enmendar las normas básicas a fin de incorporar las nuevas cuestiones y problemas. No obstante, la ambigüedad no sólo tenía inconvenientes; ofrecía también algunas ventajas, y la falta de una estructura institucional formal confería al GATT la flexibilidad necesaria para considerar nuevos planteamientos y abordar nuevos temas, flexibilidad que muchas veces no se da en las organizaciones multilaterales.

Dada la dificultad de enmendar los artí-

culos básicos del GATT, se formularon nuevos acuerdos que no tenían la cobertura universal de los artículos básicos. Así, en la Ronda de Tokio de negociaciones en los años setenta se establecieron nuevas normas en varios sectores. Estos nuevos conjuntos de normas se denominaron «códigos», su aceptación era voluntaria y no todas las partes contratantes llegaron a firmarlas. Además, algunos de estos códigos tenían sus propios procedimientos de solución de diferencias y los países podían elegir, según su propia conveniencia, entre estos procesos y los más universales del GATT. Este complicado sistema de acuerdos y procedimientos se designó algunas veces con el nombre de *GATT à la carte*.

En los primeros años ochenta era ya claro que había otros importantes problemas en el sistema del GATT entonces vigente. En primer lugar, las normas abarcaban una parte cada vez menor de los intercambios internacionales, ya que sólo incluían el comercio de mercancías, que había crecido con menor rapidez que el de servicios. En segundo lugar, incluso dentro del comercio de mercancías había importantes sectores que quedaban de hecho fuera de las normas ordinarias, en particular la agricultura y los textiles. En el caso de la agricultura, las exclusiones se remontaban al inicio del GATT. En el de los textiles, en el acuerdo original no se preveía el Acuerdo Multifibras, de aplicación universal, que se desarrolló más bien como sustituto de la maraña de controles proteccionistas establecidos por los países desarrollados en relación con las importaciones de productos textiles.

Inicialmente, el GATT estaba integrado por 23 países únicamente. Con pocas excepciones, los países de economía planificada decidieron no adherirse al acuerdo, y China, que había sido uno de los miembros fundadores, se retiró del mismo. La ex Unión Soviética no se adhirió y construyó su propio sistema comercial con los países de econo-

mía planificada de Europa oriental y central, el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM o Comecon).

Un elevado número de países en desarrollo optaron también por mantenerse fuera del GATT. En muchos casos, ello se debió a que la adhesión al mismo les habría obligado a eliminar algunos de sus controles internos y externos al comercio y la inversión.

A mitad de los años ochenta las generalizadas reformas de política interna y la consiguiente liberalización del comercio emprendida por los países en desarrollo habían permitido a muchos de ellos convertirse en miembros del GATT. Los cambios políticos y económicos de los antiguos países de economía planificada les indujeron también a solicitar la admisión como miembros, si no lo eran ya, y, cuando lo eran, se convirtieron en participantes activos. La solicitud de China de readmisión en el GATT, que le permitiría ser miembro de la nueva Organización Mundial del Comercio, tendrá probablemente efectos importantes y duraderos en el comercio internacional.

## LA RONDA URUGUAY

La Ronda Uruguay, concluida en diciembre de 1993 tras ocho años de negociaciones comerciales multilaterales, es importante para el futuro del comercio. El acuerdo fue aprobado por los 115 países que eran miembros del GATT en abril de 1994; la mayor parte de ellos son países en desarrollo. Hasta entonces no se había registrado nunca una participación en tan gran escala de países en desarrollo en una negociación comercial multilateral. Los países ratificantes convienen en atenerse a un conjunto común de normas comerciales, aunque hay excepciones especiales en el caso de los países en desarrollo en lo que respecta al calendario y tipos de ajustes de políticas requeridos.

En el acuerdo se establece una nueva Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituye al GATT. La nueva organización se responsabilizará de las normas referentes al comercio tradicional de mercancías, servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

El establecimiento de la OMC representa una forma ingeniosa de superar los problemas que se habían creado con el GATT. Lo que ocurre realmente es que cuando un país ratifica el acuerdo de la Ronda Uruguay, adhiriéndose por lo tanto a la OMC, acepta todo el conjunto de acuerdos. Uno de ellos es el reconocimiento de la OMC y de sus funciones como guardián de los mismos. Los nuevos miembros de la OMC aceptarán también las antiguas normas del GATT, modificadas por las negociaciones de la Ronda Uruguay, así como las nuevas normas referentes al comercio de servicios y a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Al mismo tiempo, aprueban un procedimiento unificado de solución de diferencias que se aplicará a todos los acuerdos y, finalmente, aceptarán de común acuerdo un mecanismo de revisión de la política comercial.

Un rasgo importante de la OMC será un nuevo mecanismo de solución de diferencias que, como el procedimiento del GATT establecido con el mismo fin, tratará de obtener la resolución negociada de los conflictos comerciales. No obstante, se han introducido cambios en los procedimientos oficiales de solución de diferencias a fin de conseguir resultados más rápidos y más seguros en el caso de que no se pueda conseguir una solución negociada. Los procedimientos se han agilizado mediante el establecimiento de fechas límites para cada fase. Por otra parte, se ha tratado de garantizar mejor los resultados eliminando la posibilidad de que un país impida la consideración y aprobación de la decisión de un grupo especial que considere que su política comercial está en contradicción con sus obligaciones internacionales. En los últimos años han sido demasiadas las ocasiones en que los países han bloqueado las decisiones adoptadas contra sus propias políticas negándose a permitir el consenso necesario para aprobar el informe de un grupo especial. Ahora, estos informes serán aprobados automáticamente a no ser que se rechacen por consenso. Con el nuevo sistema, para impedir la aprobación de uno de estos informes se requerirá el acuerdo de la parte demandante. No obstante, una nueva disposición autoriza el recurso a un grupo especial de expertos, que se encargará de revisar las conclusiones que, en opinión de una de las partes, presenten graves deficiencias.

Los nuevos procedimientos de solución de diferencias revestirán especial importancia para los países pequeños o en desarrollo, que con las antiguas normas de solución de diferencias se encontraban en situación de desventaja. Los grandes países o bloques comerciales han solido utilizar el requisito de consenso para bloquear los dictámenes desfavorables y, por su misma magnitud y potencia económica, estaban protegidos de las

retorsiones unilaterales de los pequeños países, con independencia de las normas del GATT. Al mismo tiempo, si los países pequeños intentaban las mismas tácticas de bloqueo muchas veces recibían amenazas de retorsión unilateral.

## ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

La parte del GATT original relativa a la agricultura se redactó inicialmente teniendo en cuenta las políticas agrícolas de los principales fundadores del GATT, especialmente los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la política de los Estados Unidos implicaba el mantenimiento de los precios de los productos agrícolas internos en niveles superiores al precio del mercado mundial. Se aplicaban controles de producción en varios de los productos acogidos a medidas de sostenimiento y se fijaban contingentes de importación para impedir la entrada de productos extranjeros de precio más bajo. Este sistema condujo a la exención especial de productos agrícolas recogida en el Artículo XI del GATT, en el que se autorizaba el uso de contingentes de importación en el caso de los productos agrícolas que estaban sometidos a controles internos de producción. Esta escapatoria se amplió en 1955 cuando los Estados Unidos amenazaron con retirarse del GATT si no se concedía una exención especial al Artículo XI que le autorizara a aplicar contingentes de importación siempre que las importaciones amenazaran con distorsionar las medidas internas de sostenimiento de los precios, independientemente de si se estaban utilizando o no controles de producción. Se trata de la famosa exención de la Sección 22, aprobada en 1955 sólo con carácter temporal pero que a comienzos de 1995 se mantenía todavía en vigor en relación con varios productos.

Además, en el comercio agrícola fueron apareciendo otros muchos obstáculos no arancelarios. Entre ellos cabe citar el uso de gravámenes variables, los precios mínimos de importación y las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Muchos países aplicaron contingentes cuantitativos de importación, autorizados en virtud de las disposiciones del GATT relativas a la balanza de pagos únicamente cuando había un problema de ese tipo, pero que se mantenían

en vigor mucho después de que hubiera desaparecido el problema concreto.

En las rondas anteriores de negociaciones comerciales multilaterales no se había intentado nunca revisar las normas comerciales relativas a la agricultura, aunque se habían formulado propuestas de elaborar acuerdos internacionales sobre productos básicos. En la Ronda Kennedy de los años sesenta y en la Ronda de Tokio de los setenta, se produjeron algunos intentos de introducir los acuerdos de productos básicos en la estructura del GATT y, de esa manera, ampliar los controles gubernamentales desde los mercados internos a la esfera internacional.

La fuerte competencia exportadora durante los años ochenta fue el trasfondo en que se introdujeron las reformas agrícolas de la Ronda Uruguay. La ampliación de los mercados y el auge de los productos básicos en los años setenta dejaron rápidamente paso a una situación de estancamiento de la demanda en los países en desarrollo y en los países de economía planificada, agobiados por la deuda y otras crisis económicas. La producción, estimulada por los altos precios agrícolas, y las elevadas subvenciones continuaron aumentando en la medida en que se contraían los mercados. En consecuencia, a mitad de los años ochenta los precios internacionales de los productos agrícolas descendieron al nivel real más bajo de los 50 últimos años. Los costos de las subvenciones aumentaron en los países que estaban intentando sustentar los ingresos agrícolas. Tanto las entradas como los ingresos de exportación de los productores sin subvenciones ni protección disminuyeron fuertemente.

Muchos países llegaron a convencerse de que las principales causas de la caída de los ingresos y el fuerte aumento del costo de las subvenciones eran las políticas adoptadas por muchos de los países de la OCDE. Además, mientras que había sido posible redu-

cir muchas de las intervenciones gubernamentales en los mercados no agrícolas mediante reformas de la política interna, la eliminación de las intervenciones en el sistema agrícola sólo se podía conseguir mediante acuerdos internacionales para la supresión de políticas perturbadoras del comercio en el sector de la agricultura. Se insistía en que los riesgos de la eliminación unilateral de la intervención en la agricultura por parte de un solo país eran semejantes a los del desarme unilateral. Se señalaba además que los programas de protección agrícola en un único país tenían en gran parte el objetivo de contrarrestar los efectos negativos de los programas de subvenciones de otros países.

La intensificación de los conflictos comerciales en la agricultura durante los años ochenta representó una fuerte presión política en favor de las reformas agrícolas en la Ronda Uruguay. De hecho, cuando comenzó la Ronda los problemas agrícolas ocupaban un lugar muy importante en los programas de muchos de los participantes; un grupo significativo de ellos declaraba que no concluirían las negociaciones sin un acuerdo satisfactorio para reducir las distorsiones comerciales en la agricultura.

Un elemento que ejerció gran presión política en favor de la reforma fue un grupo de exportadores, el Grupo de Cairns, así llamado por la ciudad de Australia donde se reunió por primera vez. Dicho grupo, del que formaban parte países tanto desarrollados como en desarrollo, amenazó con bloquear todo acuerdo en relación con varios problemas de importancia para otros países y, por lo tanto, presionó para que las reformas agrícolas continuaran formando parte de las negociaciones.

Estas se convirtieron en una especie de competición entre los defensores de una reforma radical y los partidarios de la liberalización del comercio, si bien algunos países, entre ellos los del Grupo de Cairns, tenían la esperanza de conseguir ambas co-

sas (véase el Recuadro 8). Los partidarios de la reforma proponían una revisión de las normas del GATT para eliminar las excepciones especiales, en el sector de la agricultura, que se ajustaban a las políticas agrícolas internas de las grandes potencias comerciales. De hecho, los reformadores querían que las normas del GATT en el sector de la agricultura fueran más allá que las relativas a los sectores no agrícolas, para lo cual proponían la supresión de las subvenciones internas que distorsionaban el comercio, además de las subvenciones especiales a la exportación y la protección en frontera.

Los partidarios de la liberalización del comercio adoptaban un planteamiento diferente. Según ellos, los países deberían tener el derecho a adoptar políticas agrícolas nacionales que respondieran a sus propias condiciones agrícolas, pero dichas políticas deberían modificarse gradualmente para limitar o reducir sus efectos negativos en el comercio. Los defensores de la liberación del comercio estaban dispuestos a negociar contingentes de importación mayores en el caso de los productos sujetos a contingentes, a limitar o moderar los niveles de apoyo interno, a utilizar los controles de producción para limitar los excedentes de producción y a aplicar acuerdos de reparto de mercados en sustitución de la competencia en los mercados de exportación. No querían normas internacionales que limitaran las políticas relativas al comercio interno o internacional que podrían adoptarse en el sector de la agricultura. Los defensores de la liberalización consideraban que una liberalización gradual y moderada bastaría para restablecer el equilibrio en los mercados internacionales, mientras que los promotores de la reforma casi siempre pedían una liberalización considerable además de la reforma.

**RECUADRO B**  
**REFORMA**  
**O LIBERALIZACION**

La reforma del comercio comienza con el objetivo de cambiar las normas, en este caso las normas del GATT que establecen las políticas aceptables que los países pueden utilizar para proteger las fronteras, apoyar las industrias internas o competir en los mercados de exportación. Los defensores de la reforma del comercio creen que la mejor forma de conseguir la comparabilidad y transparencia es que todos se atengan a las mismas normas en el caso de las políticas que tienen importantes repercusiones en el comercio. Los fundadores del GATT adoptaron este planteamiento en los sectores no agrícolas. Algunas de las normas del GATT se referían a aquellas situaciones en que un país podía alejarse de las normas generales, por ejemplo cuando tenía problemas en la balanza de pagos.

La liberalización comercial tiene como objetivo principal reducir los niveles de protección. Se cuantifica teniendo en cuenta hasta qué punto las barreras mantienen los precios internos por encima de los precios mundiales, en qué grado se transmiten los cambios en los precios mundiales a los mercados internos y hasta qué punto son previsibles los niveles futuros de protección. Por ello, la liberalización se puede conseguir ampliando los contingentes, reduciendo aranceles o disminuyendo otros obstáculos no arancelarios. En las normas originales del GATT relativas a la agricultura, se per-

mitía a los países utilizar contingentes cuantitativos de importación para proteger los elevados niveles de precios internos siempre que se adoptaran controles para impedir que la producción interna desplazara a las importaciones. Los países que utilizaban contingentes debían mantener el equilibrio entre producción interna e importaciones existente antes de la imposición de contingentes cuantitativos de importación. De la misma manera, las subvenciones a la exportación sólo podrían utilizarse para conseguir una parte equitativa del mercado mundial. En teoría, estas normas se proponían mantener regímenes comerciales liberales. En la práctica, eran tan poco claras que fue imposible aplicarlas.

## PROTECCION DE LAS IMPORTACIONES

Al final, en la Ronda Uruguay encontraron más cabida las reformas que la liberalización. La principal reforma fue la de las normas que limitan las políticas que se pueden utilizar para conseguir la protección en frontera. Las negociaciones sobre la protección de las importaciones contenían cinco elementos. El primero era la conversión de todos los obstáculos a la importación en aranceles: es el llamado proceso de arancelización. Entró en vigor de forma inmediata. El segundo elemento fue la reducción de los aranceles vigentes y de los resultantes de la arancelización durante el período de ejecución. El tercero era la consolidación inmediata de todos los aranceles relativos a los productos agrícolas (véase el Recuadro 9). El cuarto, la introducción de una disposición de salvaguardia especial para los productos agrícolas, distinta de las normas de salvaguardia generales del GATT. Y el quinto, el establecimiento de dispositivos especiales para permitir el acceso mínimo a los mercados.

Las nuevas normas exigían que todos los contingentes, gravámenes variables y demás obstáculos a la importación se convirtieran en aranceles comunes, en el momento en que entrara en vigor el acuerdo. Tanto éstos como los aranceles vigentes debían reducirse un mínimo del 15 por ciento durante el período de ejecución, de manera que las reducciones arancelarias alcanzaran en total un promedio del 36 por ciento. Los países en desarrollo debían reducir los aranceles un 24 por ciento y se les concedía un plazo de diez años, en vez de seis, para introducir los recortes. Todos los aranceles debían ser consolidados. Los países en desarrollo tenían también la posibilidad, a la que muchos de ellos se acogieron, de declarar aranceles consolidados en sustitución de aranceles que no lo eran. Estos nuevos aranceles consolidados declarados por los

países en desarrollo no debían sufrir necesariamente recortes.

La arancelización de los obstáculos no arancelarios y la prohibición de utilización futura de dichos instrumentos no arancelarios representa una importante reforma de las normas comerciales en el sector de la agricultura. El resultado debe ser una mayor transparencia de los obstáculos, que anteriormente pasaban desapercibidos, y debería poner también de manifiesto los elevados niveles de producción que disfrutaban los productores agrícolas de algunos países. Ahora bien, ¿representó esta reforma una verdadera liberalización del comercio o no contribuyó en lo más mínimo a reducir los niveles de protección? A largo plazo, ¿las reformas introducidas permitirán una liberalización mayor que la que ahora se aprecia?

A los efectos de la arancelización se eligieron como años de referencia los comprendidos entre 1986 y 1988. No obstante, durante ese período los precios mundiales de muchos productos agrícolas fueron los más bajos desde hacía muchos decenios, lo que significaba una diferencia excepcionalmente grande entre los precios mundiales y los precios internos acogidos a medidas de sostenimiento\*. Dada la situación poco común del período de referencia, se hizo evidente que los nuevos aranceles ofrecerían una fuerte protección en situaciones más normales. Además, muchos países recurrieron a la

\* Esta diferencia se mide en función del equivalente arancelario, es decir, el nivel arancelario que se requeriría para ofrecer a un sector nacional el mismo nivel de protección conseguido mediante la medida no arancelaria en frontera. La medición suele hacerse en función de la discrepancia de precios, es decir, la diferencia entre el precio mundial en el punto de importación y el precio interno del mismo producto.

RECUADRO 9  
CONSOLIDACION  
DE ARANCELES

En virtud de las normas del GATT los aranceles pueden ser consolidados o no consolidados. La consolidación significa que, si los aranceles aumentan por encima del nivel consolidado, quizá haya que compensar a los interlocutores comerciales. Los aranceles no consolidados se pueden elevar sin limitaciones. Arancel usual es el que un país aplica de hecho a los productos que entran en el mismo en cualquier momento. Dicho arancel puede ser inferior al consolidado, ya que refleja la política vigente en materia de protección. El arancel corriente cambia con frecuencia de acuerdo con las condiciones del mercado mundial. En teoría la consolidación de un determinado arancel que ante-

riormente no estaba consolidado representa una forma de liberalización comercial, ya que impide que el arancel llegue a niveles superiores. No obstante, cuando la consolidación se produce a niveles muy elevados no representa de hecho una liberalización significativa.

llamada «arancelización sucia», porque los números que utilizaban para calcular sus equivalente arancelarios daban como resultado aranceles más altos de los que hubieran arrojados cálculos más objetivos.

En un estudio reciente<sup>10</sup> se demostraba que, en el caso de muchos productos y de

numerosos países, los equivalentes arancelarios presentados eran significativamente superiores a los calculados por la OCDE y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) sobre el mismo período. El proceso de reforma dio lugar a niveles de protección (al menos en potencia) superiores incluso a los altos niveles que habían estado ya en vigor a mitad de los años ochenta. Incluso después de la aplicación de los acuerdos sobre los recortes arancelarios durante el período de ejecución, los aranceles consolidados finales representarán en numerosos casos niveles superiores de protección que los del sistema antiguo.

<sup>10</sup> D. Hathaway y M. Ingco, 1995. *Agricultural liberalization and the Uruguay Round*. Presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre la Ronda Uruguay y las economías en desarrollo, 26-27 de enero de 1995.

El examen de las reducciones arancelarias en los distintos países revela una pauta común. Los países bajaron los aranceles de los productos menos vulnerables mucho más que los de los productos más protegidos. Así, se introdujeron recortes porcentuales considerables en los aranceles muy bajos, mientras que en el caso de los aranceles altos los recortes porcentuales fueron mínimos, con el fin de conseguir la media acordada. En consecuencia, los niveles medios de protección, ponderados en función del comercio exterior, no bajaron tanto como los promedios simples indicados, con lo que probablemente aumentó la discrepancia en la protección de los distintos productos.

Además, para los productos sometidos a arancelización se aprobó por común acuerdo una salvaguardia especial que se mantendría en vigor mientras durara el proceso de reforma. Dicha salvaguardia permite la percepción de un derecho adicional en el caso de que el aumento del volumen de las exportaciones en un país sea superior al nivel de activación especificado, o si el precio de importación en moneda nacional cae por debajo de un precio de activación previamente señalado. Las fórmulas para poder aplicar la salvaguardia especial son complicadas y es difícil saber por adelantado hasta qué punto se podrá utilizar este recurso. El nivel de activación de los precios es muy difícil de prever, ya que depende de los tipos de cambio.

Muchos de los países en desarrollo no aplicaron la arancelización, ni siquiera a los productos previamente sometidos a obstáculos no arancelarios. Lo que hicieron fue aplicar una disposición que les autorizaba a declarar meramente un nuevo arancel consolidado donde había existido hasta entonces un arancel no consolidado. Muchos de estos aranceles consolidados recientemente declarados ofrecían niveles de protección muy superiores a los vigentes durante el período de referencia<sup>11</sup>.

Se hizo patente que muchos de los aranceles resultantes del proceso de arancelización serían lo bastante elevados como para bloquear de hecho las importaciones. A fin de garantizar un acceso mínimo al mercado y de proteger los niveles de acceso existentes, los países que habían sustituido los obstáculos no arancelarios por aranceles debían establecer un contingente arancelario equivalente al más alto de los dos valores siguientes: o las importaciones efectivas durante el período de referencia o el 3 por ciento del consumo durante ese mismo tiempo. El arancel aplicado a esta parte del contingente debía ser lo bastante bajo como para no impedir el comercio. El volumen mínimo autorizado con este arancel inferior debía ascender luego al 5 por ciento del consumo interno durante el período de ejecución.

No obstante, cabe señalar varios aspectos problemáticos en los acuerdos de acceso mínimo tal como aparecen en las listas de los países. En primer lugar, éstos podían agrupar distintas líneas arancelarias en grupos de productos. Así, como las importaciones de productos que superaban los niveles de acceso mínimos se agrupaban con productos semejantes que quedaban por debajo de dicho nivel, en la mayor parte de los países y de los productos el acceso mínimo efectivo no fue de hecho superior al ya vigente. A pesar de un acuerdo en el sentido de que los contingentes de acceso mínimo debían establecerse de forma no discriminatoria, se autorizó a los países a incluir los acuerdos especiales ya vigentes dentro de sus compromisos de acceso mínimo y a asignar su acceso mínimo a exportadores que tenían ya acuerdos especiales con el país importador. Por ejemplo, la Unión Europea consideró que sus importaciones de azúcar en el marco de la Convención de Lomé reunían

<sup>11</sup> Véase Hathaway e Ingo, *op. cit.*, nota 10.

RECUADRO 10  
CONTINGENTES  
ARANCELARIOS

Un contingente arancelario es un instrumento que establece un arancel en dos niveles cuya finalidad es hacer posible la importación de un volumen especificado de un producto con un arancel más bajo. Muchas veces se utiliza cuando el arancel ordinario es tan elevado que impide prácticamente el comercio, a no ser en circunstancias extraordinarias. La introducción de contingentes arancelarios en los mercados donde los precios internos son muy superiores a los precios mundiales ofrece rentas contingenciales a los exportadores que obtienen el derecho de participar en el mercado protegido o a los importadores que consiguen derechos especiales a importar en el mercado protegido. En muchos casos los contingentes establecidos en el sistema de contingentes arancelarios se asignan en función

de acuerdos especiales o de la participación anterior en los regímenes de contingentes de importación. Así ocurre en la mayor parte de los contingentes arancelarios de los Estados Unidos y de la Unión Europea establecidos como consecuencia de la Ronda Uruguay. En algunas ocasiones las negociaciones bilaterales tuvieron como resultado el establecimiento de contingentes arancelarios especiales, en el caso de productos específicos de interés para las partes interesadas, que se encontraban muy por encima del acuerdo de acceso mínimo.

los requisitos de acceso mínimo, y los Estados Unidos hicieron otro tanto con sus compromisos de importación de carne y de azúcar.

Los compromisos de acceso mínimo promoverán relativamente poco el acceso y todavía menos el comercio. El acceso está autorizado pero no garantizado; por ejemplo, el acceso mínimo del maíz a países exportadores netos como Tailandia y Hungría o del trigo al Canadá no representará probablemente un aumento del comercio. No

obstante, hay algunas excepciones notables, como los compromisos de acceso mínimo en el caso del arroz en la República de Corea y Japón, que crearán un nuevo mercado para las exportaciones de casi un millón de toneladas anuales al final del siglo.

Cuando se examinan con sentido crítico los compromisos de acceso mínimo de los países importadores, las perspectivas de ampliar las importaciones por encima de los niveles actuales parecen muy limitadas. La mayor expansión probable corresponde al

arroz, pero aun en ese caso es de menos del 10 por ciento de los actuales niveles del comercio.

No cabe la menor duda de que el acuerdo de adoptar un sistema de protección en frontera del comercio agrícola basado únicamente en aranceles representa una importante reforma de la política relativa al comercio mundial en el sector de la agricultura. Por primera vez, las normas referentes a la protección en frontera del comercio agrícola se han puesto parcialmente en consonancia con las normas vigentes en el comercio de otros productos, y a la larga ello repercutirá probablemente de forma sustancial en las políticas agrícolas nacionales. No obstante, parece probable que el comercio agrícola continúe obstaculizado por una compleja gama de contingentes arancelarios mientras las futuras negociaciones no consigan introducir considerables recortes en los aranceles fuera de contingente.

Para conseguir esta reforma de las políticas de protección de las importaciones, los defensores de la reforma del comercio tuvieron que aceptar una liberalización limitada de las importaciones. En ausencia de orientaciones específicas para la conversión de los obstáculos no arancelarios en equivalentes arancelarios, los aranceles iniciales declarados y los aranceles finales consolidados resultan muchas veces demasiado elevados. En consecuencia, la tasa de protección efectiva no se ha reducido en el caso de muchos productos y de numerosos países.

## COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES

Los creadores del GATT preveían que en muchos países los precios internos de los productos agrícolas serían muy superiores a los niveles mundiales, por lo que se requerirían subvenciones a la exportación para que estos países compitieran en los mercados mundiales. Por ello, mientras que las subvenciones a la exportación estaban prohibidas en el caso de los productos no agrícolas, se habían autorizado en el de los productos primarios desde el comienzo del GATT. La única limitación de dichas exportaciones era la prohibición de que los países las utilizaran para conseguir una parte no equitativa del mercado mundial del producto correspondiente. En otras palabras, el límite permisible estaría determinado por los resultados, no por las actuaciones.

Con el paso de los años, en varias demandas presentadas al GATT se había comprobado que el concepto de parte equitativa tenía un contenido práctico limitado o nulo y, por lo tanto, no constituía un obstáculo real al uso de las subvenciones a la exportación. En la Ronda de Tokio se intentó matizar el concepto y darle mayor aplicación práctica imponiendo requisitos adicionales, en particular, la prohibición de que las subvenciones a las exportaciones redujeran considerablemente los precios. Este intento consiguió sólo resultados insignificantes.

Las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, permitidas en las normas originales del GATT, fueron utilizadas por varios países durante los años cincuenta y sesenta. Los Estados Unidos, el Canadá y algunos otros países las aplicaron a un limitado número de productos durante dicho período. No obstante, surgieron importantes problemas debidos a la mayor escala de su utilización en los años ochenta, cuando el crecimiento total del comercio mundial de cereales y otros productos agrícolas sufrió una notable desaceleración. Esta fue

consecuencia de varios factores (examinados también en la Sección I). Primero, la producción mejoró en muchos países en desarrollo, lo que les permitió atender una demanda interna creciente. Segundo, muchos países en desarrollo atravesaron en los años ochenta una grave crisis económica que tuvo como resultado la desaceleración del crecimiento de la demanda de cereales y de otros productos importados. Tercero, las crecientes dificultades económicas de la ex Unión Soviética y de los países de Europa central y oriental frenaron el crecimiento de sus importaciones. Además, la Comunidad Europea (CE) dejó de ser importadora para convertirse en exportadora real de varios productos agrícolas en los primeros años ochenta.

Ya a mediados de ese decenio, Estados Unidos tenía una parte cada vez menor de un mercado mundial de cereales estancado (estancamiento que este país atribuía al programa de la CE de reembolsos a la exportación) y, a partir de 1985, recurrió una vez más a las subvenciones a la exportación en el intento de recuperar una parte del mercado. Ello dio origen a un rápido ascenso en la utilización de subvenciones a la exportación, al que puso fin únicamente el acuerdo de la Ronda Uruguay.

A mitad de los años ochenta, la coincidencia de unos mercados estancados y de subvenciones generalizadas a la exportación situó los precios mundiales de los cereales en niveles sumamente bajos. Ello provocó gran malestar entre los productores de los países exportadores cuya producción y exportaciones no estaban subvencionadas.

Por otra parte, los países importadores de cereales, tanto desarrollados como en desarrollo, eran los principales beneficiarios de los bajos precios mundiales establecidos como consecuencia del apoyo interno y de las subvenciones a la exportación, sobre todo en los países de la OCDE. En particular estas subvenciones representaron una

gran ventaja para la ex Unión Soviética, así como para varios países de África y del Cercano Oriente. En cambio, los campesinos de estos países salieron perdiendo como consecuencia del descenso de los precios internos provocado por las importaciones subvencionadas.

Algunos países deseaban obtener dentro de la Ronda Uruguay un acuerdo que permitiera reducir de forma gradual y completa la utilización de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas. No obstante, el intento resultó políticamente imposible, ya que habría obligado a los países exportadores a dejar que los precios internos de sus productos agrícolas descendieran a los niveles del mercado mundial o a renunciar a las exportaciones. La solución de compromiso, alcanzada tras negociaciones muy laboriosas, representa en parte una reforma y en parte una liberalización.

En el acuerdo final no se exige la eliminación de las subvenciones a la exportación en la forma en que se hace con el uso de los obstáculos no arancelarios. Lo que se dispone en él es que durante un período de seis años los países desarrollados reduzcan sus gastos en subvenciones a la exportación un 36 por ciento y el volumen de sus exportaciones subvencionadas un 21 por ciento con respecto a los niveles de 1986-90. En los países en desarrollo las reducciones deben ser del 24 y el 14 por ciento, respectivamente, en un plazo de diez años. Las mediciones y las reducciones se efectúan producto por producto y se especifican en las listas presentadas a la OMC por cada país. Los países que no subvencionaban las exportaciones durante el período base (1986 a 1990) no pueden recurrir a ellas en absoluto. Los que las aplicaban durante ese período deben especificar los límites reducidos en que las van a conceder en los años futuros y no pueden aplicarlas a productos que no las recibieran ya durante el período de referencia. Las definiciones de las sub-

venciones a la exportación en el acuerdo son bastante rigurosas.

La liberalización resultante de las reducciones en las exportaciones subvencionadas se verá retrasada, no obstante, por un acuerdo alcanzado en los últimos días de las negociaciones. Según el proyecto de acuerdo original, el punto inicial para las reducciones debería haber sido el nivel de las subvenciones a la exportación en el período base de 1986 a 1990 y las reducciones deberían efectuarse en cantidades iguales a partir de dicho nivel base durante un período de seis años. No obstante, en 1992 el volumen y los gastos en subvenciones a la exportación de varios productos eran, tanto en la CE como en los Estados Unidos, muy superiores a los niveles de 1986-90. Ello significaba que un cambio brusco para reducir el volumen de exportaciones subvencionadas a un 3,5 por ciento (21 por ciento dividido por seis) por debajo de los niveles de 1986-90 habría provocado graves problemas de ajuste. Por ello, en el acuerdo final se impuso la reducción, en plazos iguales, de las subvenciones a la exportación desde los niveles de 1991-92 o de 1986-90 (cualquiera que fuera el valor más alto) hasta los finalmente previstos. El resultado práctico ha sido permitir a los Estados Unidos y a la CE exportar más trigo, productos lácteos, aceite vegetal y arroz utilizando las subvenciones a la exportación durante los seis próximos años.

El efecto de las reducciones del volumen de exportaciones subvencionadas y de los gastos en subvenciones a la exportación dependerá del volumen de productos afectados, la magnitud de los montos subvencionados con relación al comercio total, el nivel de los precios mundiales de los productos básicos y los cambios de política que deban ser efectuados por los países para introducir los límites a las exportaciones subvencionadas. Por ejemplo, en la CE no es probable que los límites de gasto sean obli-

gatorios en el caso de productos afectados por la reciente reforma de la Política Agrícola Común, que bajó los precios internos y, por lo tanto, redujo la diferencia de precios. La limitación a que se verán sometidas las exportaciones de cereales de la Unión Europea (UE) será, más probablemente, la limitación relativa al volumen, que impone una reducción del 21 por ciento del volumen de las exportaciones subvencionadas con relación al período de referencia. Si la UE llegara a autorizar que los precios internos de sus productos agrícolas descendieran a los niveles mundiales, no se necesitarían subvenciones a la exportación y el volumen de los productos exportados por la UE dependería por completo de la situación interna de la oferta y la demanda. En cambio, mientras que los precios internos de la UE se mantengan por encima de los niveles mundiales, las limitaciones relativas al volumen de las exportaciones subvencionadas pueden inducir reducciones en la producción o un aumento de las existencias.

En el caso de los Estados Unidos la restricción de las subvenciones a la exportación de trigo estará asociada probablemente a la limitación relativa al gasto, ya que hay una diferencia significativa entre el nivel de los precios mundiales y el precio interno de los Estados Unidos. No obstante, si Estados Unidos deja que el precio interno descienda a los niveles del precio mundial, no serán necesarias las subvenciones a la exportación, por lo que los límites de las subvenciones a la exportación no reducirían su volumen.

A estas alturas resulta imposible prever la manera en que los límites a la subvención a las exportaciones repercutirán en los volúmenes de exportación de los distintos países o la magnitud del efecto de los cambios en los precios de los productos básicos correspondientes. Teniendo en cuenta la proporción de las exportaciones subvencionadas en relación con el comercio total del

producto, cabría prever una notable mejora en los casos del trigo y la harina de trigo (los Estados Unidos y la UE han subvencionado el equivalente de la mitad del comercio mundial de estos productos), la carne de vaca y ternera (gracias a las subvenciones, la UE ha podido convertirse en el mayor exportador mundial), carne de cerdo, carne de pollo y productos lácteos elaborados. Los mercados internacionales de cereales secundarios, semillas oleaginosas, aceite vegetal y arroz han acusado en menor medida los efectos de las subvenciones a la exportación y, por lo tanto, no se prevén en ellos grandes cambios como consecuencia de las limitaciones a la subvención de las exportaciones.

Las exportaciones subvencionadas se concentran en un número relativamente pequeño de países. Los cinco mayores usuarios de las subvenciones a la exportación de trigo representaban el 95 por ciento de las exportaciones de trigo acogido a subvenciones y habían subvencionado más de 50 millones de toneladas de exportaciones de trigo al año durante el período comprendido entre 1986 y 1990. Aun cuando se adopten todas las reducciones, estos cinco exportadores podrán seguir canalizando aproximadamente 40 millones de toneladas de trigo subvencionado hacia los mercados mundiales, es decir, cerca del 40 por ciento del comercio mundial de trigo en la actualidad. La cifra equivalente en el caso de la carne de cerdo es el 53 por ciento, en el de los cereales secundarios el 22 por ciento, en el de las aves de corral el 25 por ciento y en el de la carne de vaca y ternera el 34 por ciento.

Si bien el acuerdo de subvención de las exportaciones no es del todo claro y será difícil de supervisar, es mucho más preciso que las antiguas normas del GATT, en virtud de las cuales los límites permisibles al uso de subvenciones a la exportación se definían en términos muy vagos. Además, la

expansión del comercio en el futuro se producirá sin las distorsiones de las subvenciones directas a la exportación. Ello significa que el crecimiento futuro del mercado deberá redundar cada vez más en beneficio de los productores de bajo costo, en particular los de los países que no pueden permitirse subvencionar sus exportaciones agrícolas.

No obstante, el acuerdo de subvención de las exportaciones sólo puede permitir una liberalización parcial del comercio, ya que las subvenciones se reducirán en pequeñas cantidades y son todavía muy considerables los volúmenes de exportaciones subvencionadas que pueden entrar en los mercados mundiales. Continúa el tratamiento por separado de la agricultura en las normas del GATT, y ahora el uso de las subvenciones a la exportación está aprobado explícitamente como política comercial.

## POLITICAS INTERNAS

Al comienzo de la Ronda Uruguay se había llegado al reconocimiento general de que para eliminar las distorsiones del comercio en los mercados agrícolas mundiales era necesario reducir gradualmente las políticas internas causantes de dichas distorsiones.

Durante un período considerable de las negociaciones parecía haberse alcanzado un acuerdo sobre la necesidad de adoptar un planteamiento equilibrado, que habría reducido las políticas internas que distorsionan el comercio y lo habría hecho en forma proporcional a la reducción de la protección de las importaciones y de las subvenciones a la exportación. No obstante, conforme fueron progresando las negociaciones, algunos de los países desarrollados donde se habían aplicado los programas internos que provocaban mayor distorsión en el comercio comenzaron a abandonar la idea de introducir recortes uniformes producto por producto en las políticas internas, la protección de las importaciones y las subvenciones a la exportación.

Al final, los controles internacionales efectivos sobre las políticas internas que distorsionan el comercio fueron limitados, ya que se llegó al acuerdo de que no se procedería a la reducción, producto por producto, de los niveles de apoyo interno. Así, en el acuerdo se establece una reducción del 20 por ciento únicamente en lo que respecta al nivel agregado de apoyo ofrecido a través de políticas que distorsionan el comercio, mientras que no se somete a control ninguna política relativa a productos básicos específicos. La lista de políticas que no distorsionan el comercio establecida en el acuerdo comprendería las primas complementarias recibidas por los productores de los Estados Unidos y los pagos de compensación percibidos por los productores de la CE en el marco de la Política Agrícola Común.

Varias políticas de exención son significativas para los países en desarrollo. Entre

ellas figuran determinadas subvenciones a los insumos y a la inversión en la agricultura, así como las existencias mantenidas por razones de seguridad alimentaria. Además, la norma *de minimis* exime a los programas de los países en desarrollo que representan menos del 10 por ciento de los ingresos totales de los productores (en el caso de los países desarrollados el límite es de sólo el 5 por ciento).

Ello no significa que no haya habido cambios significativos en las políticas internas durante los últimos años ni que no sean probables cambios en el futuro. Durante los años ochenta varios países en desarrollo revisaron radicalmente sus políticas agrarias a fin de eliminar muchos de los aspectos que representaban una distorsión del comercio. En algunos casos estos cambios se produjeron en respuesta a las presiones ejercidas por instituciones financieras internacionales en relación con programas de ajuste estructural. En otros, los países respondieron a las presiones de los interlocutores comerciales o actuaron de forma unilateral en previsión de los resultados de las negociaciones comerciales.

Muchos países desarrollados introdujeron también importantes cambios en sus políticas. En los Estados Unidos los costos crecientes de las subvenciones agrícolas, junto con las presiones para la reducción del déficit federal, provocaron cambios en las políticas que dieron como resultado una reducción de las subvenciones internas en 1985 y de nuevo en 1990. No obstante, para contrarrestar la reducción del nivel de apoyo, una Ley de 1985 introdujo también subvenciones en favor de exportaciones específicas a través del Programa de Fomento de las Exportaciones. En la CE la coincidencia de presiones internas y de obstáculos presupuestarios también de carácter interno tuvo como resultado la más amplia reforma de la Política Agrícola Común desde su aprobación<sup>12</sup>.

RECUADRO 11  
LA «CAJA VERDE»

La Ronda Uruguay añadió un nuevo término al lenguaje de la política agrícola. En los primeros momentos de las negociaciones se debatió el establecimiento de dos categorías de políticas: las que merecerían luz verde y las que recibirían luz roja. Luego, se comenzó a hablar de políticas que podrían incluirse en la «Caja Verde», es

decir, políticas que podían clasificarse entre las que no distorsionaban el comercio. Se abandonó el concepto de Caja Roja, por lo que ahora se hace referencia únicamente a las políticas «acertadas» que se pueden incluir en la Caja Verde.

En el acuerdo de la Ronda Uruguay no se exige a ningún país que renuncie a sus organizaciones comerciales estatales relacionadas con los productos agrícolas. Los Estados pueden, en efecto, conservar sus actuales organismos de importación y exportación así como los que controlan los mercados internos. Por ejemplo, en virtud del acuerdo el Japón debe ahora importar arroz, pero puede hacerlo a través de un organismo propio encargado de la alimentación, que podrá determinar el precio de reventa del arroz importado, lo que le permitirá mantener de esa manera el nivel deseado de precios internos. La Ronda Uruguay no incorporó ningún requisito de transparencia por parte de los organismos comerciales estatales.

Así pues, lo que comenzó como un audaz intento de reforma de las políticas inter-

nas, especialmente dentro de los países de la OCDE, tuvo que conformarse finalmente con resultados más modestos en este sentido. El acuerdo conseguirá una reducción pequeña o nula del nivel de apoyo a la agricultura en los países desarrollados. No obstante, ha conseguido algunas mejoras. Por primera vez en la historia del GATT existe ahora un reconocimiento y definición oficial (por exclusión)<sup>13</sup> de las políticas que distorsionan el comercio (véase el Recuadro 11). Ello, junto con la obligación de reducción general del gasto global en políticas que distorsionan el comercio, obligará a los países a canalizar la posible asistencia futura adicional al sector agrícola a través de políticas que tengan menos efectos de distorsión en el comercio.

<sup>12</sup> Puede verse un análisis de la reforma de la Política Agrícola Común en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1991 y 1993*, Roma, FAO.

<sup>13</sup> En la Caja Verde se definen las políticas que no representan una distorsión del comercio, no sometidas a compromisos de reducción. Si una política queda excluida de la Caja Verde, lo que se dice implícitamente es que distorsiona el comercio.

## LA CLAUSULA DE LA PAZ

Otra característica singular del acuerdo sobre la agricultura es una sección cuyo objetivo es reducir los conflictos comerciales por problemas agrícolas limitando el ámbito de las reclamaciones al GATT en relación con las políticas agrícolas que no distorsionan el comercio, incluidas en la Caja Verde; las políticas de apoyo interno sometidas a compromisos de reducción, y en conformidad con los mismos, y las subvenciones a la exportación que se atengan a los compromisos de reducción. Estas disposiciones evitarán que se repita la avalancha de reclamaciones por problemas relacionados con el comercio agrícola a que se vio sometido el GATT durante los años ochenta.

No obstante, no es probable que la existencia de esta cláusula garantice la ausencia de reclamaciones y de conflictos comerciales. Estos dependen más de las condiciones del mercado mundial que de las normas del comercio y, como siempre, la situación futura de los mercados mundiales es muy incierta. Cabe señalar que durante los años setenta, cuando los mercados mundiales se encontraban en situación de expansión y de auge, no hubo prácticamente conflictos comerciales relacionados con la agricultura, mientras que en los años ochenta, cuando seguían vigentes las mismas normas, hubo numerosos conflictos comerciales. Además, cuando las condiciones del mercado son fuertemente competitivas, es posible que los países se vean sometidos a presiones políticas internas para que adopten medidas que están en contradicción con sus compromisos con la Ronda Uruguay. En tal caso, es probable que se produzcan controversias. Además, algunas de las nuevas normas incorporadas a la Ronda Uruguay pueden suscitar diferencias comerciales en otros ámbitos, cuando los países comprueben los límites de las normas y traten de interpretarlas a su manera.

## COMITE DE AGRICULTURA

En el acuerdo se propone el establecimiento de un Comité de Agricultura encargado de supervisar su aplicación. Los deberes y facultades exactos del Comité no se especificaron en su momento, dejando tal misión en manos de la nueva OMC. Entre otras cosas, este nuevo comité se encargaría de registrar los cambios realizados por los países para acomodar sus políticas a las obligaciones contraídas. No obstante, el comité no debe suplantar al mecanismo oficial de solución de diferencias, que es el que deberá resolver los principales conflictos sobre la aplicación del acuerdo.

Este comité se encargará también, probablemente, de tomar la iniciativa del establecimiento del mandato para las negociaciones que se entablen entre los países sobre una ulterior reforma del sistema, una vez finalizado el período de aplicación de la Ronda Uruguay. El comité se encargaría también de la supervisión durante el período de aplicación y, por lo tanto, deberá emitir algún dictamen sobre si sería conveniente o no introducir nuevas reformas. De hecho, fue un Comité Especial de Agricultura del GATT el que, al exponer los problemas e investigar varias formas de modificar las normas, sentó las bases para las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.

## EL ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Los países han establecido una serie de medidas y de restricciones a la importación de productos procedentes de determinados lugares o que podrían transmitir enfermedades humanas, vegetales o animales. Estos controles de importación se han justificado en virtud de lo dispuesto en el Artículo XX del GATT, en el que se afirma, entre otras cosas, que los países pueden adoptar medidas para proteger la vida de los seres humanos, plantas o animales.

Naturalmente, muchos de estos reglamentos de importación han constituido una protección legítima frente a la difusión de enfermedades vegetales y animales y frente a la importación de productos que podrían representar una amenaza para la salud de los consumidores. No obstante, con el tiempo, muchos de estos controles a la importación se han utilizado como obstáculos comerciales disfrazados. Las restricciones se orientaron contra las exportaciones de los países en desarrollo. La Ronda Uruguay ha incluido un acuerdo internacional sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, que permite a los países impugnar estos reglamentos sanitarios y fitosanitarios, y obligará a los países miembros a hacer transparentes dichos reglamentos.

Algunas nuevas tendencias del comercio internacional darán a este acuerdo una importancia todavía mayor. Cada vez más, los grupos ambientales y los defensores de la higiene de los alimentos han exigido que se efectúen controles a la importación para imponer los métodos más indicados de producción, elaboración y comercialización de los alimentos. Estos grupos pueden pedir que se prohíba la importación de artículos producidos en determinados lugares o con métodos nocivos.

En el acuerdo se incluyen los siguientes elementos fundamentales:

- Los miembros tienen el derecho de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal.
- Los miembros deberán velar por que toda disposición sanitaria o fitosanitaria se aplique exclusivamente en la medida necesaria para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, esté basada en principios científicos y se mantenga únicamente si hay pruebas de su utilidad.
- Los miembros deben basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas internacionales. Se supone que las medidas que se atienen a las normas internacionales consideradas necesarias para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal están en conformidad con las obligaciones establecidas en el acuerdo. En éste se establecen las normas, directrices y recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius, administrada por la FAO, como punto de referencia internacional en los litigios comerciales sobre la medidas encaminadas a proteger la inocuidad de los alimentos. Las directrices y recomendaciones elaboradas en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, administrada también por la FAO, constituyen el punto de referencia para la protección de la salud animal.
- Se solicita la armonización internacional de las normas sanitarias y fitosanitarias.
- Se especifican los principios de la transparencia muchas veces olvidados en el pasado.
- Se autoriza la utilización del nuevo mecanismo de solución de diferencias de la OMC para resolver los conflictos que surjan en relación con los problemas sanitarios y fitosanitarios.

Es probable que este acuerdo deba interpretarse y aclararse en los años futuros. Al-

gunos países quizá se abstengan de revisar sus medidas sanitarias y fitosanitarias mientras no se compruebe la posibilidad de imponer la aplicación de las nuevas normas. Además, hay muchos nuevos problemas en el horizonte y éstos pueden suscitar tensiones comerciales. El carácter general del acuerdo significa que la interpretación de las normas dependerá de la jurisprudencia acumulada como consecuencia de los litigios entablados. Inicialmente ello puede originar numerosas demandas oficiales, en la medida en que los países intenten comprobar y aclarar el significado del acuerdo.

Los nuevos problemas son en parte resultado de la nueva tecnología en la producción o comercialización en el sector de la agricultura. Por ejemplo, durante casi un decenio los Estados Unidos y la Comunidad Europea se han visto inmersos en un conflicto comercial sobre el uso de las hormonas de crecimiento en la producción de carne de vacuno. Muchos grupos están protestando por la utilización de somatotropina en la producción de leche y quieren prohibir la importación de productos lácteos que contengan leche así producida. En algunos países hay grupos que quieren prohibir el comercio de todos los productos obtenidos con métodos biotecnológicos. Todas estas propuestas de restricción comercial caen en el ámbito del nuevo Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, si se presentan en nombre de los intereses de la vida o salud humana, animal o vegetal. Inicialmente, conforme se vayan presentando estas propuestas se someterán probablemente al procedimiento de solución de diferencias mientras no se establezcan precedentes. Si el litigio se presenta por otro concepto, en virtud del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (1994) la decisión debería basarse en criterios diferentes.

En el acuerdo se prevé también el establecimiento de un Comité de Medidas Sani-

tarias y Fitosanitarias. Dicho comité deberá constituir un foro permanente de consulta, supervisar la aplicación del acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y, en especial, impulsar la armonización de los sistemas sanitarios y fitosanitarios de los países. El comité se encargará también de coordinar las correspondientes organizaciones internacionales que intervienen en el sector de la protección sanitaria y fitosanitaria para disponer del asesoramiento científico y técnico más indicado y evitar duplicaciones innecesarias de esfuerzos.

Además, el comité se ocupará de establecer un procedimiento para supervisar el proceso de armonización internacional y el uso de normas y directrices internacionales que, en su opinión, puedan tener importantes efectos en el comercio. Se pedirá también a los miembros que manifiesten cuáles de esas normas internacionales aplicarán y, cuando no las apliquen, que justifiquen por qué no lo hacen.

En consecuencia, habrá un fuerte impulso hacia el restablecimiento de un conjunto de normas comunes de alcance mundial precisamente en un momento en que algunos países se ven sometidos a fuertes presiones internas para que apliquen normas más estrictas. De hecho, los grupos interesados en la inocuidad de los alimentos y la protección del medio ambiente se han opuesto decididamente a la ratificación de los resultados de la Ronda Uruguay. Dichos grupos rechazan todo intento de impugnar las medidas nacionales sanitarias y fitosanitarias y de armonizar las normas mundiales.

## REPERCUSIONES DE LA RONDA URUGUAY EN EL COMERCIO MUNDIAL Y LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS

La FAO ha intentado efectuar una evaluación cuantitativa de las repercusiones de la Ronda Uruguay en los mercados agrícolas y las corrientes comerciales<sup>14</sup> (en el Recuadro 12 puede verse la metodología en que se basa dicha evaluación). En el Cuadro 20 se resumen los efectos de la Ronda Uruguay en los precios, de acuerdo con esa estimación. Las cifras representan el porcentaje previsto de cambio de los precios en el año 2000 con relación a los precios registrados en el período base 1987-89. Los cambios globales indicados son resultado de dos efectos: el que se habría producido incluso en ausencia de la Ronda Uruguay (serie de referencia) y el que se debe propiamente a ésta. El cambio de precios atribuible a la Ronda Uruguay resulta ser positivo en todos los productos básicos y, si se exceptúan las proteínas de harinas oleaginosas, se encuentra en una banda comprendida entre el 4 y el 11 por ciento. El efecto, aunque pequeño, es suficiente para invertir el descenso previsto de los precios de algunos productos, tal como se ve en la serie de referencia.

En comparación con el período de referencia, tanto los precios de exportación como los de importación de los países en desarrollo suben en cifras reales. Si se trasladan a los productores y consumidores internos, estas subidas deberían dar un fuerte impulso a los productos comercializados frente a los servicios domésticos y los cultivos de subsistencia, ninguno de los cuales suelen comercializarse en forma significativa. Tanto los volúmenes de las importaciones como los de las exportaciones se verán

CUADRO 20

Cambio de los precios mundiales de los alimentos en el año 2000 con relación a los niveles de 1987-89

	Punto de referencia	Ronda Uruguay	Total
	(..... porcentaje .....)		
Trigo	-3	+7	+4
Arroz	+7	+8	+15
Maíz	+3	+4	+7
Mijo/sorgo	+5	+5	+10
Otros cereales	-2	+7	+5
Grasas y aceites	-4	+4	0
Proteínas de harinas oleaginosas	+3	0	+3
Carne de bovino	+6	+8	+14
Carne de ovino	+3	+10	+13
Carne de porcino	+13	+11	+24
Aves de corral	+5	+9	+14
Leche	+33	+8	+41

Fuente: FAO.

afectados probablemente en forma positiva o negativa según la balanza comercial de los principales productos agrícolas.

Los efectos de la Ronda Uruguay sobre los gastos de importación de alimentos de los países en desarrollo causarán probablemente, un aumento considerable en dichos gastos (Cuadro 21, pág. 263). En lo que respecta al conjunto de países de bajos ingresos con déficit de alimentos, los gastos de importación de alimentos aumentarán, según las previsiones, 9 800 millones de dólares EE.UU. (55 por ciento) hasta el año 2000. De ese total, aproximadamente 3 600 millones de dólares EE.UU. (14 por ciento) sería consecuencia de la Ronda Uruguay.

Resulta preocupante la repercusión de la Ronda Uruguay en los países más pobres importadores de alimentos. En algunos casos se trata de países en desarrollo de bajos

<sup>14</sup> FAO. 1995. *Impact of the Uruguay Round on agriculture*. CCP: 95/13. Roma.

RECUADRO 12  
 METODOLOGIA DE LA FAO PARA EVALUAR  
 LOS EFECTOS DE LA RONDA URUGUAY

La evaluación de la FAO se ha basado en gran parte en el modelo alimentario mundial (MAM), que comprende todos los productos del complejo cereales/productos pecuarios/semillas oleaginosas, divididos en 147 países o grupos de países. En lo que respecta a los productos que no se incluyen en el MAM, se han elaborado modelos correspondientes a determinados productos. En todos los casos, los modelos permiten calcular simultáneamente la producción, el consumo, las importaciones, las exportaciones y los precios mundiales.

El planteamiento utilizado en la evaluación ha consistido en comparar los resultados del año 2000 en ausencia de las disposiciones de la Ronda Uruguay (referencia)<sup>1</sup> con el resultado que se obtiene incorporando lo dispuesto en la Ronda. Las proyecciones hasta el año 2000 se basan en el crecimiento de los ingresos, cambios de productividad y tendencias demográficas. El ingreso es una variable exógena al modelo. El GATT ha efectuado una serie

de estimaciones sobre el efecto de todo el Acuerdo de la Ronda Uruguay en el crecimiento de los ingresos, y dichos aumentos oscilarían entre 109 000 millones y 510 000 millones de dólares EE.UU.<sup>2</sup> El Banco Mundial y la OCDE han estimado unos aumentos de aproximadamente 213 000 millones de dólares EE.UU.<sup>3</sup> Para el estudio de la FAO se han aceptado como supuesto principal las cifras del Banco Mundial y la OCDE.

Los precios de cada país se vinculan a los precios del mercado mundial mediante aranceles y otros efectos relacionados con las políticas. En el supuesto en que se incluye la Ronda Uruguay, la reducción de las tarifas cambia estas vinculaciones de los precios. El modelo se ha elaborado en función de los productos primarios (por ejemplo, trigo), y los cambios arancelarios en relación con los productos derivados (por ejemplo, harina de tri-

go) se han agregado en un arancel medio correspondiente al equivalente de trigo. Normalmente se ha supuesto que los cambios arancelarios aplicados corresponden a las modificaciones en los aranceles consolidados. La reducción de las subvenciones a la exportación se ha manifestado en un aumento de los precios de consumo en el país destinatario, que se suma a todo posible cambio de los precios mundiales causado por la liberalización del comercio. El acceso mínimo se ha tenido en cuenta en aquellos casos en que el modelo no generaba un volumen suficiente de importaciones para atender los compromisos nacionales. El valor del comercio se ha calculado multiplicando el volumen del mismo por el promedio mundial estimado del precio unitario de exportación en el año 2000, que a su vez representaría el producto del índice de los precios mundiales y el valor unitario de exportación del año de referencia. Se introdujeron ajustes para tener en cuenta el descenso de las subvenciones a la exportación y, en cierta medida, la pérdida de márgenes preferenciales.

<sup>1</sup> FAO, 1994. *Medium-term prospects for agricultural commodities: projections to the year 2000*. FAO Economic and Social Development Paper No. 120. Roma.

<sup>2</sup> GATT, 1994. *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. Ginebra.

<sup>3</sup> I. Goldin, O. Knudsen y D. van der Mensbrugghe, 1993. *Trade liberalization: global economic implications*. Washington, D.C., OCDE y Banco Mundial.

RECUADRO 13  
ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DE LOS EFECTOS  
DE LA RONDA URUGUAY EN LOS PRECIOS

Son numerosos los estudios realizados sobre el efecto posible de la liberalización del comercio en los precios como consecuencia de la Ronda Uruguay. Los resultados varían enormemente y en algunos casos discrepan bastante de los de la FAO. En general, las estimaciones recientes basadas en los resultados efectivos de la Ronda presentan resultados más moderados, en lo que respecta a los precios, que las estimaciones anteriores (véase *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994*,

Cuadro 3, página 70). En un estudio reciente del Banco Mundial basado en el modelo de la OCDE se indican de hecho aumentos de precios muy reducidos en la mayor parte de los grandes productos comercializados, como se observa a continuación.

En dicho estudio se observaba que, debido a la inestabilidad y descenso secular de los precios mundiales de los productos básicos, los cambios previstos son escasamente significativos. En consecuencia, dichos cambios tendrían efec-

tos muy secundarios en el bienestar de los países en desarrollo. En el caso de algunos productos, se prevería una pequeña bajada de los precios. Los cambios de precios negativos serían resultado de la elasticidad cruzada entre cultivos, ya que el azúcar, el arroz y el algodón, que permanecen relativamente más protegidos que otros cultivos, ocuparían tierras anteriormente destinadas a cultivos menos protegidos, como los demás cereales.

Efecto de la liberalización de la agricultura en los precios agrícolas hasta el año 2000, con respecto a los niveles de referencia

Producto	Cambio
[..... porcentaje.....]	
Trigo	3,8
Arroz	- 0,9
Cereales secundarios	2,3
Azúcar	1,8
Carne de ternera y de carnero	0,6
Otras carnes	- 0,6
Café	- 1,5
Cacao	- 0,7
Té	- 1,4
Aceites vegetales	- 0,3
Productos lácteos	1,2
Otros productos alimenticios	- 1,4
Lana	- 0,9
Algodón	- 1,2
Otros productos agrícolas	0,8

Fuente: Colfán y van der Mensbrugghe, 1995.

CUADRO 21

**Costos de la importación de alimentos de los países en desarrollo y de bajos ingresos con déficit de alimentos<sup>1</sup>, pasados y previstos<sup>2</sup>**

	Número de países	Datos efectivos (1987-89)	Proyecciones (2000)	Magnitud del aumento	Parte del aumento correspondiente a la Ronda Uruguay	
		[..... miles de millones de dólares EE.UU. ....]			[..... % .....]	
<b>TOTAL MUNDIAL</b>						
Total de países en desarrollo	137	40,0	64,7	24,7	3,6	15
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	72	17,8	27,6	9,8	1,4	14
<b>AFRICA</b>						
Total de países en desarrollo	52	6,0	10,5	4,5	0,5	11
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	43	3,5	6,3	2,8	0,2	7
<b>AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>						
Total de países en desarrollo	46	8,0	12,7	4,7	0,3	6
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	10	1,6	2,4	0,8	0,1	12
<b>CERCANO ORIENTE</b>						
Total de países en desarrollo	19	11,5	16,8	5,3	0,8	15
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	6	3,7	4,7	1,0	0,1	10
<b>LEJANO ORIENTE</b>						
Total de países en desarrollo	20	14,5	24,7	10,2	2,0	20
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	13	9,0	14,2	5,2	1,0	19

<sup>1</sup> En el grupo de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos se incluyen los que en 1993 tenían un déficit neto de cereales (promedio de los cinco últimos años) e ingresos per cápita inferiores al límite de 1 345 dólares EE.UU. utilizado por el Banco Mundial para determinar la posibilidad de recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento.

<sup>2</sup> En los alimentos se incluyen los cereales, las semillas oleaginosas y sus productos, la carne y los productos lácteos.

ingresos que han recibido subvenciones selectivas a la exportación gracias a las cuales han podido pagar precios inferiores a los del mercado mundial. Con la reducción de estas subvenciones selectivas dichos países tendrán que pagar cada vez más los precios fijados en el mercado mundial, precisamente

en un momento en que los precios mundiales de los alimentos van a registrar, según las previsiones, un aumento. Aunque la Ronda Uruguay no plantea límites a la ayuda alimentaria legítima, el volumen de dicha ayuda, que tradicionalmente ha estado muy vinculado al de los excedentes, podría dis-

CUADRO 22

Efecto de la escasez y abundancia de las cosechas en los precios de los cereales, con y sin la Ronda Uruguay<sup>1</sup>

	Trigo	Arroz	Maíz	Mijo/ sorgo	Otros cereales
<b>COSECHA NORMAL (1987-89 = 100)</b>					
Punto de referencia (2000)	97	107	103	105	98
Ronda Uruguay (2000)	104	115	108	110	105
<b>MALA COSECHA</b> (aumento porcentual con respecto a los precios de las cosechas normales)					
Punto de referencia (2000)	+25,8	+50,5	+24,3	+29,5	+24,5
Ronda Uruguay (2000)	+25,0	+50,4	+24,1	+29,5	+23,8
<b>COSECHA MUY ABUNDANTE</b> (descenso porcentual con respecto a los precios de las cosechas normales)					
Punto de referencia (2000)	-19,6	-31,8	-18,4	-20,0	-18,4
Ronda Uruguay (2000)	-19,2	-31,3	-18,5	-20,0	-18,1

<sup>1</sup> Para 1999 se supone un déficit (y excedente) general del 5 por ciento por debajo (y por encima) de los niveles normales y se mide su efecto sobre los precios en el año 2000.

minuir en el futuro conforme se vayan reduciendo tales excedentes. Evidentemente, algunos países necesitarían asistencia para mejorar los niveles de consumo y, en particular, recibir alguna forma de compensación por el aumento de los gastos alimentarios resultantes de la Ronda Uruguay, sobre todo cuando el país no haya conseguido mejoras netas en otros sectores. No obstante, habida cuenta de estos problemas, la Ronda Uruguay contiene disposiciones especiales para los países en desarrollo, especificadas en la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Esta decisión reconoce las preocupaciones de los países en desarrollo y ofrece cierta compensación en forma de ayuda alimentaria, asistencia técnica para aumentar la productividad agrícola y posible asistencia a corto plazo para

ayudar a financiar importaciones comerciales normales.

Un problema importante relacionado con la seguridad alimentaria es el efecto de las situaciones de escasez de la producción alimentaria, por desgracia bastante frecuentes. A este respecto, un importante beneficio previsto de la Ronda Uruguay es la reducción del impacto de tales situaciones de escasez en la inestabilidad de los precios. Efectivamente, se supone que, utilizando la arancelización y la reducción de los aranceles para aumentar el número de países abiertos a las señales de los precios mundiales, las conmociones (derivadas, por ejemplo, de situaciones inesperadas de escasez de la producción) serán absorbidas por un mayor número de mercados y ello reducirá su efecto en los precios mundiales.

En el Cuadro 22 se resumen los resultados de una simulación del efecto que tendría en el año 2000, con y sin la Ronda Uru-

guay, un déficit del 5 por ciento en la producción de cereales (así como una cosecha abundante que representara un aumento del 5 por ciento de la producción). Tal como era de prever, una conmoción tan importante en la producción mundial tiene efectos considerables en los precios del mercado mundial. En cambio, en contra de lo que se preveía, la simulación revela que la Ronda Uruguay parece no contribuir en absoluto a estabilizar los precios del mercado de cereales. Una de las razones de la gran repercusión en los precios es que, según las previsiones, las existencias mundiales no serán muy abundantes en el año 2000, ya que representarían sólo aproximadamente el 17 por ciento del consumo, mientras que en los

años ochenta y primeros noventa dicha proporción era muchas veces de más del 20 por ciento. Estos resultados indican que los países deben tener conciencia de los riesgos de las subidas repentinas de los precios de los alimentos básicos y de que, cuando las existencias son insuficientes, una escasez de producción provoca una rápida subida de los precios, cuyos efectos se sentirán sobre todo en los países más pobres. El problema constante de la inestabilidad internacional de los precios de los alimentos deberá ser supervisado con cuidado en el futuro y habrá que evaluar comparativamente la función de la acumulación de existencias privadas y públicas.

## COMERCIO AGRICOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA? IV. Evolución de los acuerdos regionales de comercio

Durante los últimos años se ha despertado un interés creciente por los acuerdos regionales de comercio<sup>15</sup> y la consiguiente preocupación ante la perspectiva de un debilitamiento del sistema de comercio multilateral y la aparición de un pequeño número de poderosos bloques comerciales regionales. Muchos han manifestado el temor de que éstos muestren actitudes proteccionistas frente a los otros bloques y (quizá inadvertidamente) los terceros países. Los países excluidos se verían obligados a refugiarse dentro de otros bloques regionales. Los beneficios de un amplio sistema de comercio multilateral se verían inevitablemente comprometidos, aun cuando el comercio continuara abierto. Gran parte del comercio agrícola se produce entre estos bloques y podría verse afectado por las tensiones comerciales emanadas de los sectores no agrícolas y por la hostilidad general de las actitudes adoptadas en las políticas comerciales.

No obstante, en la actualidad estos temores parecen privados de fundamento. El creciente interés en los pactos regionales de comercio no parece que haya provocado una

regionalización significativa de las corrientes comerciales. Es cierto que el comercio intrarregional ha aumentado rápidamente en los últimos decenios y, en Europa, por ejemplo, ha superado al comercio con el resto del mundo. No obstante, el comercio en el interior de muchas zonas geográficas no está creciendo más aprisa que el que tiene lugar entre tales áreas<sup>16</sup>. La expansión del comercio regional no siempre es causada por una tendencia hacia el regionalismo en la política comercial<sup>17</sup>. P.J. Lloyd<sup>18</sup> estudia hasta qué punto la proliferación de los bloques comerciales ha llevado de hecho a la regionalización del comercio mundial. El autor llega a la conclusión de que el incremento del comercio mundial dentro de esos bloques se debe fundamentalmente a la expansión del número de sus componentes. Las relaciones comerciales se están reajustando en parte como consecuencia del final de la guerra fría y de la creciente importancia de la rivalidad entre las superpotencias y la preocupación por la seguridad en las relaciones

<sup>15</sup> Esta sección se basa en un estudio preparado para la FAO por T. Josling, *Implications of regional trade arrangements for agricultural trade*, que aparecerá en la colección de Estudios FAO: Desarrollo económico y social.

<sup>16</sup> Josling, *op. cit.*

<sup>17</sup> D. Lorenz, 1991. *Regionalization versus regionalism: problems of change in the world economy*. *Intereconomics*, enero/febrero, págs. 3-16.

<sup>18</sup> P.J. Lloyd, 1992. *Regionalization and world trade*. OECD Economic Studies No. 18. París.

comerciales; en parte como resultado de la continua expansión a escala mundial de las operaciones manufactureras en determinados sectores, y en parte como medio de competir por los limitados fondos disponibles para la inversión. Los bloques comerciales son una respuesta ante estas fuerzas.

Tampoco es evidente que el mayor volumen del comercio intrarregional sea resultado de los problemas del sistema comercial mundial. La feliz conclusión de la Ronda Uruguay demuestra que no es cierto que el crecimiento del regionalismo haya causado un debilitamiento evidente de las normas del sistema multilateral. Los bloques comerciales regionales han hecho todo lo posible por demostrar su compromiso con un sistema multilateral fuerte. En la formación de los nuevos bloques comerciales se ha tenido muy en cuenta su compatibilidad con el GATT. En el pasado, el propio GATT ha hecho muchas veces caso omiso de las posibles contradicciones, y pocos de los actuales acuerdos regionales de comercio han sido sometidos a riguroso examen para determinar su compatibilidad con el Artículo XXIV. Del total de unas 70 notificaciones al GATT sobre la formación de una zona de libre comercio, sólo cuatro fueron declaradas totalmente compatibles con el Artículo XXIV, aunque ninguna de ellas fue rechazada por razones de incompatibilidad<sup>19</sup>. Esta aplicación más bien esporádica de las normas parece estar llegando a su fin y, en la medida en que los acuerdos regionales de comercio se inspiran en motivos más económicos que estratégicos, el examen de su compatibilidad con las normas comerciales será cada vez más riguroso. Los países de Asia y América Latina han hecho hincapié recientemente en que sus planes de integración se atienen al concepto de «regionalis-

mo abierto». Ello quiere decir no sólo que los acuerdos no contienen aumento ninguno de los obstáculos comerciales con otros países (condición relativamente fácil cuando el acuerdo cubre sólo una zona de libre comercio) sino también que van acompañados de una reducción de los obstáculos comerciales al mundo exterior. Por ello, los acuerdos regionales se han incluido muchas veces dentro de los programas de ajuste estructural que prevén una liberalización del comercio. Este procedimiento no garantiza la eliminación de todas las formas de desviación del comercio, pero es probable que la reduzca si al mismo tiempo descienden los obstáculos al comercio con terceros países. Además, el regionalismo abierto suele implicar la obligación de ampliar los acuerdos comerciales regionales a otros países interesados<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En algunas de las fórmulas utilizadas en Asia y Australia, el regionalismo abierto incluye la voluntad de ampliar los beneficios mediante el tratamiento de nación más favorecida. De esa manera, el regionalismo se integra en un proceso de negociación multilateral fragmentario con los mismo fines que el GATT o la OMC.

<sup>19</sup> P.J. Lloyd, *op. cit.*, nota 1B.

## ALCANCE DE LAS ASOCIACIONES COMERCIALES REGIONALES

Las asociaciones comerciales regionales tienen una larga tradición y gran difusión geográfica<sup>21</sup>. La cobertura de estos acuerdos puede verse en los Cuadros 23A y 23B, que contienen una relación de las actuales zonas de libre comercio más significativas, junto con sus países integrantes. En los 115 países enumerados figuran la mayoría de las Partes Contratantes del GATT, así como algunos países que no son miembros del mismo<sup>22</sup>. Como puede verse en los cuadros, la mayor o menor adhesión a estos acuerdos varía en función del continente. Las regiones que están casi totalmente cubiertas por acuerdos regionales de comercio son África, Europa y las Américas. Asia y los países

de Europa Central y Oriental con economías de planificación centralizada y la ex Unión Soviética no han establecido todavía dichos acuerdos en una proporción ni remotamente semejante<sup>23</sup>. Por lo tanto, el regionalismo es un fenómeno que no presenta características uniformes; los distintos continentes han enfocado el tema del comercio regional desde perspectivas diferentes. En consecuencia, los acuerdos que se han establecido presentan enormes diferencias. También hay gran discrepancia en lo que respecta a la importancia de las instituciones comerciales regionales en la política económica.

La tendencia hacia la liberalización del comercio regional ha alcanzado su máxima expresión en Europa. En la Comunidad Europea, ya desde comienzos de 1993 se estableció un «mercado interno» de gran extensión y sin fisuras. Se han elaborado planes sobre una posible unión económica y monetaria y de cooperación en los temas relacionados con la política exterior y la seguridad. Para poner de manifiesto este cambio, la Comunidad Europea modificó su nombre llamándose Unión Europea. La negociación de un Espacio Económico Europeo, en el que se incluyen los países de la CE y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y de los acuerdos de asociación, primero con Polonia, Hungría y las Repúblicas Checa y Eslovaca y, posteriormente, con Rumanía, Bulgaria y Eslovenia, representa en la práctica el establecimiento de un grupo económico de más de 20 países. La adhesión, el 1º de enero de 1995, de tres de los países de la AELC y la decisión política de ampliar el

<sup>21</sup> Puede verse un estudio de la situación actual de los acuerdos comerciales regionales en A. de la Torre y M.R. Kelly, 1992. *Regional trade arrangements*. IMF Occasional Paper No. 93. Washington, D.C., FMI.

<sup>22</sup> En los Cuadros 23A y 23B no se incluyen los sistemas de preferencias, como la Convención de Lomé entre la CE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, de los Estados Unidos. La misma CE está incluida dentro del Espacio Económico Europeo (EEE), formado entre la CE y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Suiza no ha ratificado el tratado del EEE. No todas las zonas de libre comercio incluidas en la relación son igualmente eficaces, pero todas ellas se han utilizado activamente en los últimos años como vehículo de un comercio regional más libre, abierto a numerosos productos. Muchas de estas asociaciones tienen planes de armonización arancelaria y algunas se proponen liberalizar los movimientos de capitales y de mano de obra. Otras están ya integradas en uniones aduaneras. En general, las zonas de libre comercio aquí enumeradas no tienen prevista una integración total ni económica ni política.

<sup>23</sup> Las relaciones comerciales entre los países de la ex URSS y entre estos países y otros de la región deben estabilizarse todavía. El Consejo de Asistencia Mutua (CAEM), que actuó como marco del comercio dentro de Europa central y oriental y la ex URSS, ha interrumpido sus actividades desde 1991.

CUADRO 23A

Países integrantes de las principales zonas de libre comercio, 1992<sup>1</sup>

Europa	Américas	
AELC (Asociación Europea de Libre Comercio)	(Acuerdo entre los Estados Unidos y el Canadá sobre Libre Comercio)	PA (Pacto Andino)
Austria	Canadá	Bolivia
Finlandia	Estados Unidos	Colombia
Islandia		Ecuador
Noruega	TLC	Perú
Suecia	(Tratado de Libre Comercio de América del Norte)	Venezuela
Suiza	Canadá	MERCOSUR (Mercado Común del Sur)
EEE (Espacio Económico Europeo) (Comunidad Europea:12 países)	México	Argentina
(Alemania	Estados Unidos	Brasil
Bélgica	CARICOM (Secretaría de la Comunidad del Caribe)	Paraguay
Dinamarca	Antigua y Barbuda	Uruguay
España	Bahamas	MCCA (Mercado Común Centroamericano)
Francia	Barbados	Costa Rica
Grecia	Belice	El Salvador
Irlanda	Dominica	Guatemala
Italia	Granada	Honduras
Luxemburgo	Guyana	Nicaragua
Países Bajos	Jamaica	
Portugal	Montserrat	
Reino Unido)	Saint Kitts y Nevis	
Austria	San Vicente y las Granadinas	
Finlandia	Santa Lucía	
Islandia	Trinidad y Tabago	
Noruega		
Suecia		

<sup>1</sup> No se incluyen los acuerdos de preferencia bilaterales.

número de miembros para dar cabida a varios de los países de Europa central en los próximos años hace más tangible este proceso de integración de los mercados.

América del Norte está intentado algo parecido con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre México, Canadá y los Estados Unidos, que se basa

en el anterior Acuerdo entre los Estados Unidos y el Canadá sobre Libre Comercio y promete, en el plazo de diez años, la creación de una zona de libre comercio para la mayor parte de los productos.

El impulso dado por estas actividades ha llevado a la revisión o creación de varios planes regionales en América Latina y en

CUADRO 23B

Países integrantes de las principales zonas de libre comercio, 1992<sup>1</sup>

Africa		Asia y el Pacífico	Cercano Oriente
CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados del África Occidental)	ZCP (Zona de comercio preferencial para los Estados de África Oriental y de África Austral)	ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)	MCA (Mercado Común Árabe)
Benin	Angola	Brunei Darussalam	Egipto
Burkina Faso	Burundi	Indonesia	Iraq
Cabo Verde	Botswana	Malasia	Jamahiríya Árabe Libia
Côte d'Ivoire	Comoras	Filipinas	Jordania
Gambia	Djibouti	Singapur	Mauritania
Ghana	Etiopía	Tailandia	Sudán
Guinea	Kenya	CER (Tratado para el estrechamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda)	República Árabe Siria
Guinea-Bissau	Lesotho	Australia	Yemen
Liberia	Madagascar	Nueva Zelanda	
Mali	Malawi		
Mauritania	Mauricio		
Níger	Mozambique		
Nigeria	República Unida de Tanzania		
Senegal	Rwanda		
Sierra Leona	Seychelles		
Togo	Somalia		
CEAC (Comunidad Económica del África Central)	Swazilandia		
Burundi	Uganda		
Camerún	Zambia		
Chad	Zimbabwe		
Congo	SACU (Unión Aduanera del África Meridional)		
Guinea Ecuatorial	Botswana		
Gabón	Lesotho		
República Centroafricana	Namibia		
Rwanda	Sudáfrica		
Santo Tomé y Príncipe	Swazilandia		
Zaire			

<sup>1</sup> No se incluyen los acuerdos de preferencia bilaterales.

Africa. En América Latina, la formación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre los países del Cono Sur (excluido Chile), y la decisión de los Países del Pacto Andino de formar un Mercado Común Andino no más tarde de 1995 han intensificado el nivel de cooperación económica en esa región. Los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) han firmado un acuerdo marco de libre comercio con México a partir de 1996 y es de prever que negocien condiciones con los otros países del TLC. También están preocupados por su futuro los países de la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la mayor parte de los cuales tienen acceso preferencial a los Estados Unidos a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y a la CE en virtud de la Convención de Lomé, pero ahora tienen que prepararse ante la posibilidad de que estas preferencias pierdan parte de su valor. Dichos países pueden verse también obligados a sumarse a un TLC más amplio para poder seguir recibiendo fondos de inversión y mantener el acceso al mercado de los Estados Unidos. Dentro de esta estrategia, el conjunto de los países del Caribe ha formado recientemente una Asociación de Estados del Caribe, en la que se incluyen la mayor parte de los actuales países del MCCA y de la CARICOM.

En diciembre de 1994, en la cumbre de las Américas, se pidió el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio del hemisferio occidental, que debería concluirse no más tarde del año 2005. La base del mismo deberán ser varios de los acuerdos ya vigentes, actualmente en estudio para determinar cómo se pueden integrar en un único acuerdo.

En Africa, región donde han proliferado los acuerdos comerciales desde la época colonial, existe una nueva sensación de urgencia. Al sur del Sahara, el continente está ahora integrado en cuatro acuerdos comerciales: la Comunidad Económica de los Es-

tados del Africa Occidental (CEDEAO), en el Africa occidental, resultado de la ampliación de la Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO) —integrada por países de habla francesa— a los países de habla inglesa; la Comunidad Económica del Africa Central (CEAC) reactualización de la Unión Aduanera y Económica del Africa Central de los años sesenta; la Zona de Comercio Preferencial para los Estados de Africa Oriental y de Africa Austral (ZCP), en la que se integran países pertenecientes a la desaparecida Unión Aduanera del Africa Oriental así como los del Africa austral; finalmente, la Unión Aduanera del Africa Meridional (SACU), que abarca los países estrechamente asociados con Sudáfrica. La Organización de la Unidad Africana (OUA) ha aprobado el objetivo último de avanzar hacia la creación de una Comunidad Económica Africana, basada en esas agrupaciones subregionales existentes, antes del cambio de siglo.

Se han entablado también conversaciones entre los países de Asia y el Pacífico a fin de establecer una identidad comercial regional. La asociación regional asiática más antigua, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), se ha preocupado tradicionalmente más por los problemas políticos y de seguridad que por los económicos. Los países de la ASEAN han decidido establecer una zona de libre comercio de la ASEAN, que liberalizaría el comercio interno en 15 años. Se han propuesto agrupaciones económicas más amplias, fundamentalmente por parte de Malasia, como medio de reaccionar ante los bloques regionales de Europa y América del Norte<sup>24</sup>. El Consejo de Cooperación Económica Asia-Pacífico

<sup>24</sup> La propuesta de Malasia habría significado la creación de un Grupo económico del Asia oriental, integrado por la ASEAN, Japón y varios otros países de la región.

(APEC) se estableció oficialmente en 1989 con la finalidad de ofrecer un foro para el debate de los problemas comerciales y relacionados con el comercio en la zona del Pacífico asiático. No obstante, en fechas más recientes, el APEC ha establecido una secretaría y solicitado la elaboración de un programa que lleve a la liberalización del comercio regional. Las naciones del APEC han aprobado un objetivo de libre comercio entre los países de la región no más tarde del año 2020, o del 2010 en el caso del comercio entre los países desarrollados de la región. Aunque el compromiso no es vinculante, se trata sin duda de una importante orientación estratégica para la actuación futura. Se están configurando otras agrupaciones comerciales regionales en Asia. Por ejemplo, está dando sus primeros pasos un bloque del Asia central integrado por seis ex repúblicas soviéticas junto con Afganistán, Irán, Pakistán y Turquía, con el nombre de Organización de Cooperación Económica (ECO). Otro grupo intenta asociar a la India, Pakistán, Nepal, Sri Lanka, Maldivas y Bangladesh en la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC).

## RAZON DE SER DE LOS ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO

La gran difusión de las zonas de libre comercio demuestra que responden a una necesidad política o económica no satisfecha por los acuerdos comerciales multilaterales<sup>25</sup>. Al parecer, presentan especial interés para aquellos países que tratan de equilibrar una política económica abierta con el temor a la competencia económica de otros países. Parte del atractivo político de los bloques comerciales puede estar en que se perciben al mismo tiempo como un paso adelante hacia un comercio más abierto y como una línea de defensa contra los competidores. Por ello, es probable que cuenten con apoyo generalizado en las comunidades financieras y políticas. Conforme los enfrentamientos económicos vayan sustituyendo a la preocupación por la seguridad que caracterizó a la guerra fría, es posible que las alianzas económicas de este tipo sustituyan a las agrupaciones de defensa como objetivo principal de la política exterior. En los foros económicos internacionales ello puede dar lugar a que esos grupos de Estados desempeñen el papel anteriormente atribuido a las superpotencias.

Los argumentos económicos en favor de las zonas de libre comercio son menos convincentes que los de índole política. Los economistas advierten que las zonas de libre comercio tienen efectos tanto negativos como positivos en la evaluación del sistema comercial. La reducción de los obstácu-

<sup>25</sup> Sobre las repercusiones que el creciente interés por el regionalismo puede tener para el sistema multilateral, véase K. Anderson y R. Blackhurst, eds. 1993. *History, geography and regional economic integration*, en *Regional integration and the global trading system*, P.J. Lloyd, op. cit., nota 18, pág. 266, y A. de la Torre y M.R. Kelly, op. cit., nota 21, pág. 268.

los comerciales en favor de los países integrados en el propio grupo mejora la asignación de recursos ya que representa una mayor competencia para las industrias nacionales anteriormente protegidas. Esta creación de comercio es beneficiosa para el país que adopte la iniciativa y contribuye a la división internacional del trabajo a través del comercio internacional. No obstante, en la medida en que el país asociado tenga acceso preferencial al mercado parcialmente liberalizado, puede producirse una consecuencia menos deseable, es decir, que este segundo país no sea el abastecedor más eficiente del artículo de que se trate. Esta desviación del comercio representa un costo tanto para el país importador —ya que el costo en divisas de las importaciones efectuadas desde el país que goza de acceso privilegiado es mayor que si se tratara de un abastecedor más eficiente— como para el mundo en general, ya que los recursos no se asignan en la forma más adecuada en función del costo comparativo. Por ello, el comercio parcialmente libre ha sido siempre una política económica de compromiso, en la que se compagina la liberalización con una discriminación efectiva contra terceros países que podrían ser los interlocutores comerciales más indicados. Gran parte del debate sobre el papel de los acuerdos regionales en el sistema comercial se centra en el saldo previsto entre creación y desviación del comercio.

Los argumentos económicos en favor de los acuerdos regionales de comercio se basan en la idea de que el proceso de eliminación de los obstáculos comerciales puede resultar más fácil en los mercados regionales y, por lo tanto, representa un paso adelante hacia una mayor liberalización del comercio con todos los países. Este argumento parece especialmente válido en sectores como los servicios, donde hasta ahora es muy poco lo que se ha hecho en favor de la liberalización del comercio multilateral. La

solución de diferencias puede resultar también más fácil en ámbitos regionales, donde las tradiciones y los sistemas jurídicos son semejantes. En estos ámbitos, varias de las zonas de libre comercio están aplicando las disposiciones del Acta Final de la Ronda Uruguay. Los bloques comerciales regionales podrían desempeñar un papel creciente en la liberalización del comercio.

Aunque los cambios en los obstáculos comerciales atraen mayor atención, la característica más significativa de la liberalización del comercio regional puede ser su contribución a estimular la inversión. El atractivo para los inversores nacionales es que las empresas del país pueden invertir en la economía del país interlocutor, con menos probabilidades de intervenciones discriminatorias por parte del gobierno anfitrión, y de esa manera aprovechar la ventaja que ofrecen las diferencias de costos, por ejemplo, unos salarios más bajos. A los inversionistas extranjeros se les puede atraer con la garantía de acceso a un mercado «interno» ampliado para los productos terminados.

Esta argumentación en favor del regionalismo es consecuencia indirecta de la «globalización» de la actividad económica en los años ochenta. En este sentido, los acuerdos regionales de comercio favorecen la inversión rentable, ya que reducen la incertidumbre. No obstante, si fueran posibles, los acuerdos multilaterales sobre inversión representarían un estímulo todavía mayor al comercio.

La liberalización regional del comercio y de las inversiones, unida a la liberalización multilateral de alcance general, puede aumentar el crecimiento y el empleo y aprovechar en forma más adecuada los recursos mundiales. Para distinguir esta forma de liberalización del comercio y de la inversión orientada a la exportación frente a los modelos cerrados de integración de los años sesenta, se ha utilizado el término «regiona-

lismo abierto»<sup>26</sup>. Según este concepto, la reducción de los obstáculos comerciales a las importaciones de terceros países contribuye a evitar la desviación del comercio y, en cambio, fomenta al máximo la creación de empleo como consecuencia de las medidas complementarias de liberalización interna.

Los problemas planteados por estas alianzas derivan del carácter defensivo de gran parte de las políticas comerciales. Es probable que esta postura defensiva pueda llevar a las regiones a utilizar las restricciones comerciales contra otros bloques. Además, incluso la forma más benigna de liberalización regional parecerá probablemente a los demás países una medida proteccionista. Es muy difícil establecer la línea divisoria entre lo que es alentar la inversión de un país asociado y desalentar la inversión de terceras partes<sup>27</sup> y en momentos de dificultades económicas esa falta de claridad puede aprovecharse para introducir medidas claramente proteccionistas. Ello demuestra la necesidad de instituciones multilaterales fuertes y de normas claras para supervisar a los bloques comerciales y sus relaciones entre sí. La idea

de hacer las instituciones y las normas comerciales regionales y multilaterales mutuamente complementarias es la respuesta más positiva a las preocupaciones por lo que podría representar una amenaza al sistema comercial. El fortalecimiento de la estructura multilateral reduciría la posibilidad de que un bloque intensificara la discriminación contra otro. De esa manera podrían conseguirse los beneficios de la liberalización del comercio regional en detrimento de la división mundial del trabajo.

<sup>26</sup> Puede verse un estudio del regionalismo abierto en un contexto latinoamericano en C. Reynolds, 1992. *Notes on the enterprise for the Americas Initiative and the Andean Pact: open regionalism in the Andes*. Americas Programme Occasional Paper. California, Stanford University. Véase también un argumento reciente en favor de la ampliación de este concepto a la Cuenca del Pacífico en F. Holmes y C. Falconer, 1992. *Open regionalism? NAFTA, CER and a Pacific Basin Initiative*. Washington, D.C., Institute of Policy Studies.

<sup>27</sup> Por ejemplo, un acuerdo regional contra la expropiación de bienes pertenecientes a extranjeros significa que las partes excluidas tienen menos protección. Los costos de inversión para estos países serán más elevados, ya que deben cubrir mayores riesgos.

## TRATAMIENTO DE LA AGRICULTURA EN LOS ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO

En muchos sentidos, el comercio agrícola debe constituir un estímulo importante en favor de los pactos comerciales regionales. Las corrientes regionales de productos agrícolas aumentan la seguridad alimentaria de la zona, ya que permiten compensar las fluctuaciones de la producción. Las diferencias en cuanto a la dotación de recursos están en la base de gran parte del comercio agrícola y garantizan que siempre será posible el comercio entre zonas con grandes extensiones de tierra de cultivo en relación con la población y otras en donde esa relación es menor. Este comercio se produce muchas veces entre regiones distintas más que dentro de una misma región. Igualmente, el comercio de cultivos que requieren condiciones climáticas particulares suele producirse más bien entre regiones que dentro de ellas. No obstante, el comercio agrícola está adquiriendo las estructuras del comercio industrial, incluido el comercio recíproco dentro del mismo sector. La especialización intersectorial se basa en las economías de escala en determinados procesos y en la búsqueda de componentes y materiales fiables y baratos. Con este sistema se intensifica el comercio en países que tienen dotaciones de recursos semejantes y se encuentran en fases semejantes de desarrollo. Existe ya un comercio de productos elaborados entre países con productos semejantes. Este tipo de comercio tiene muchas más probabilidades de surgir bien dentro de una región o entre países que podrían formar una región en ausencia de obstáculos políticos e infraestructurales. Ello significa que, en determinados tipos de comercio agrícola, el movimiento en favor de las zonas de libre comercio adquirirá cada vez mayor importancia.

Los bloques comerciales regionales y las zonas de libre comercio no siempre tratan a

la agricultura de la misma manera. Algunos no se ocupan de ella, como si la agricultura no estuviera realmente sujeta a las mismas circunstancias que otros sectores. En ciertos casos, se trata a la agricultura como a un sector más de la economía, sometido a las mismas normas. En cambio, son más los casos en que el comercio agrícola se incluye sólo parcialmente en los bloques regionales de comercio y zonas de libre cambio, ya que los países han tratado de configurar las zonas de libre comercio dejando intacta, en la medida de lo posible, la autonomía interna de las políticas agrícolas y alimentarias. No obstante, el sector agrícola no puede por menos que acusar claramente la existencia del libre comercio con los países vecinos. El problema es si los países van a dejar que cambien las políticas agrícolas nacionales a fin de aprovechar las posibilidades ofrecidas por un comercio regional más libre, o si se resistirán a tales cambios y dejarán que esas políticas sean modificadas por las presiones del mercado o caigan bajo su propio peso.

Son cuatro las razones principales que aconsejan la inclusión de la agricultura en las disposiciones de un acuerdo de libre comercio. En primer lugar, los miembros exportadores de la región desearán que sus productos agrícolas tengan más fácil acceso a los mercados de importación. Sólo una alianza entre los países importadores de alimentos podría permitir el olvido total del comercio agrícola dentro del propio bloque. En segundo lugar, las diferencias en los costos de los alimentos derivados de los diversos precios agrícolas en cada país incluido en el acuerdo de libre comercio podrían distorsionar las estructuras de comercio e inversión y provocar problemas de comparabilidad salarial. En tercer lugar, si se excluye la agricultura, el sector alimentario tenderá a ser de alcance nacional, dada la diferencia entre los reglamentos y costos de las materias primas, y quizá no pueda competir

a escala internacional. En cuarto lugar, si se excluye a la agricultura de los acuerdos de libre comercio, los países podrían ser objeto de impugnación en virtud del GATT. En el Artículo XXIV se exige que tales acuerdos abarquen prácticamente todo el comercio entre los países asociados.

Por el contrario, sólo hay una razón para excluir a la agricultura de las disposiciones relativas a una zona de libre comercio. La mayor parte de las políticas de precios agrícolas requieren, como condición de eficacia, alguna forma de protección en la frontera. En consecuencia, el libre comercio plantea una amenaza para la aplicación de dichas políticas. Por ello, las negociaciones sobre el libre comercio pueden verse muchas veces complicadas por consideraciones relacionadas con la política agrícola interna. Los políticos sienten muchas veces la tentación de buscar una escapatoria cuando tienen que negociar mayores facilidades de acceso regional a mercados agrícolas internos muy estimados.

Un ejemplo muy claro de todo ello es lo ocurrido en Europa. Cuando se estableció la Comunidad Económica Europea, la agricultura se incluyó plenamente en el objetivo previsto del libre comercio interno. Los países exportadores insistieron en ello como parte del trato que les permitía abrir sus mercados industriales. En el tratado constitutivo de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) de 1960, la agricultura quedó excluida. Si se exceptúa el caso de Dinamarca, que recibió algunas concesiones bilaterales en el mercado del Reino Unido, ningún miembro de la AELI era exportador de productos agrícolas. Los acuerdos comerciales bilaterales AELI-CE (1973) volvieron a excluir a la agricultura, ya que la adhesión de Dinamarca y el Reino Unido a la CE no ponía en peligro ninguna de las preferencias de la AELI. En las negociaciones más recientes que precedieron a la creación del Espacio Económico Europeo (EEE)

en 1992, no se ha tratado prácticamente de la agricultura.

Los diversos acuerdos latinoamericanos de libre comercio se han concentrado habitualmente sobre todo en los productos industriales, aunque los más recientes, de orientación más abierta, contienen disposiciones sobre la liberalización del comercio agrícola. En Asia, las agrupaciones regionales son menos frecuentes y, por lo tanto, tienen menos influencia en la política agrícola.

La ASEAN ha impulsado un acuerdo colectivo sobre seguridad alimentaria, que prevé el intercambio de existencias de arroz en momentos de escasez, pero que por lo demás presta muy poca atención a la agricultura. Esta se ha visto también excluida en gran parte de la zona de libre comercio de la ASEAN, recientemente negociada.

En Africa los acuerdos de libre comercio han incluido por lo general disposiciones en las que se prevé cierta liberalización del comercio de productos agrícolas, ya que éstos representan una parte considerable del total del comercio en los países agrupados en esos acuerdos. No obstante, una serie de derechos de carácter fiscal y el control paraestatal de muchos de los productos de exportación han provocado una situación en la que el comercio agrícola dista mucho de ser libre, aun cuando no se apliquen restricciones arancelarias. Se consideran muy importantes la coordinación de la inversión agrícola y los planteamientos comunes de los posibles donantes.

En América del Norte, el Acuerdo entre los Estados Unidos y el Canadá sobre Libre Comercio (CUSTA, 1990) incluía a la agricultura entre las actividades de reducción de aranceles pero no en las asociadas a la eliminación de los obstáculos no arancelarios<sup>28</sup>. Ni los Estados Unidos ni el Canadá se consideraban mutuamente como gran mercado potencial y, en aquellos momentos, parecía que la Ronda del GATT iba a resolver los problemas del comercio agrícola. El

TLC (1992) quedó también eclipsado por la Ronda Uruguay. El acceso al mercado ha mejorado gracias a las disposiciones de dos acuerdos bilaterales de acceso (Estados Unidos-México y Canadá-México) relativos a los productos agrícolas (como complemento del acuerdo bilateral Estados Unidos-Canadá ya vigente). Ello permitirá un nivel considerable de liberalización, ya que una lista de reducciones arancelarias durante el próximo decenio facilitará el acceso de México a los mercados agrícolas de los Estados Unidos y el Canadá, y viceversa. Los obstáculos no arancelarios se van a suprimir también gradualmente en el comercio Estados Unidos-México, lo que instaurará un mercado interno relativamente libre al menos en gran parte del continente. En cambio, el comercio agrícola entre Canadá y Estados Unidos está regulado en gran parte por el acuerdo previo entre ambos países (CUSTA) y, por lo tanto, no está progresando por el camino de la liberalización.

Entre la gran variedad de zonas de libre comercio actualmente existentes, quizá la única que incorpore plenamente a la agricultura sea el Tratado para el estrechamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda. Ello se vio facilitado por la fuerte reducción de la protección neozelandesa a ese sector en los últimos años ochenta y por la desreglamentación de los sistemas de comercialización en los dos

países durante los últimos años. Una de las circunstancias que pueden influir en la agricultura es la mayor o menor medida en que los bloques comerciales puedan encajarse en el sistema multilateral sin adquirir actitudes aislacionistas y proteccionistas. Si los bloques adoptan políticas agresivas para regular el comercio agrícola entre ellos, no es probable que se liberalice el comercio agrícola entre dichos grupos. Además, si cada país tuviera que mantener su propia política agrícola restrictiva en un contexto de políticas generales abiertas dentro de cada bloque, no es claro qué margen pueden tener las negociaciones mundiales sobre los tipos y niveles de protección. Si, por el contrario, las políticas internas se modifican como consecuencia de la evolución del comercio dentro de los bloques, las repercusiones internacionales de dichos bloques podrían ser favorables. Es más, cabe imaginar un camino hacia la liberalización de los mercados internacionales que pasaría por la liberalización regional de las políticas agrícolas impulsada por las fuerzas de integración de los mercados regionales<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> La excepción a ello fue la liberalización de las licencias de importación de cereales canadienses, condicionadas a que los niveles de protección de los Estados Unidos fueran inferiores a los del Canadá. Esta condición se cumplió poco después de la aplicación del acuerdo. La discriminación contra las ventas de vino extranjero en los puntos de venta al por menor de las provincias canadienses se redujo también como consecuencia del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

<sup>29</sup> Puede verse un estudio más a fondo de este problema en T. Josling, *op. cit.*, nota 15, pág. 266.

## COMERCIO AGRICOLA: ¿COMIENZO DE UNA NUEVA ERA?

### V. Comercio internacional, medio ambiente y desarrollo agrícola sostenible

En los últimos años, el choque entre los intereses del medio ambiente y del comercio se ha convertido en uno de los problemas más complejos y polémicos de las políticas relativas al comercio mundial. Si bien son muchos los ingredientes –jurídicos, económicos y ambientales– que intervienen en el debate, todas las partes están interesadas por lo general en promover el bienestar social y nacional. Muchos de los defensores de la liberalización del comercio mundial están convencidos de que la reducción de los obstáculos comerciales es favorable al medio ambiente, ya que permitiría al mundo utilizar sus recursos con mayor eficacia y en forma más sostenible, siempre que se ponga el precio debido a las acciones que repercuten en el medio ambiente y en los recursos naturales. Además, al elevar los ingresos, la reducción de los obstáculos comerciales permite a los países gastar más en conservación del medio ambiente. Los defensores del comercio señalan también los numerosos estudios según los cuales el proteccionismo agrava con frecuencia los problemas del medio ambiente. Las prohibiciones a la exportación, la restricción de las importaciones y los boicoteos de los consumidores a los productos derivados de maderas tropicales consiguen perjudicar las actividades de conservación y alentar tasas insostenibles de extracción maderera<sup>38</sup>.

Por el contrario, algunos grupos ecológicos argumentan que la liberalización del

comercio, al contribuir al crecimiento económico y aumentar la demanda mundial de recursos naturales, es la causa del problema y no la solución. Algunos grupos llegan a promover las restricciones comerciales en defensa del medio ambiente. En su opinión, el crecimiento inducido por el comercio, si no va acompañado de estrictos reglamentos de protección ambiental, agotará todavía más y degradará los océanos, la atmósfera, el agua dulce, los suelos y el clima. Comprensiblemente, estos grupos desconfían por lo general de los acuerdos regionales y mundiales de comercio cuyo objetivo es eliminar los obstáculos comerciales. Por el contrario, se declaran partidarios de estos obstáculos y de restricciones más rigurosas en las negociaciones multilaterales como medio de controlar el agotamiento excesivo de los recursos y de proteger a los consumidores frente a los productos importados, especialmente alimentos, potencialmente peligrosos. En el Recuadro 14 se presenta un panorama general del debate sobre el comercio y medio ambiente en relación con la silvicultura, y se pone de manifiesto de qué forma los reglamentos de protección ambiental pueden influir en el comercio y la posible repercusión de las políticas comerciales en el medio ambiente.

El debate sobre el comercio y el medio ambiente está obligando a plantearse nuevos problemas sobre las políticas relativas al comercio mundial, y está cambiando la forma de plantear las cuestiones comerciales y ambientales en los acuerdos multilaterales. Tres acontecimientos recientes ilustran la importancia de los problemas del comercio y el medio ambiente. El primero, en 1992, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desa-

rollo (CNUMAD), en la que se esbozó un programa de trabajo sobre el comercio y el medio ambiente en el Capítulo 2 del Programa 21. Dentro de ese programa, la OCDE estableció un conjunto de directrices de procedimiento para el comercio y el medio ambiente con el fin de alentar a los gobiernos miembros a promover políticas nacionales de comercio y medio ambiente más compatibles entre sí. El segundo tuvo lugar en 1993. Canadá, México y los Estados Unidos firmaron, con ocasión del TLC, un acuerdo complementario sobre el medio ambiente. Este representa un importante precedente internacional ya que, por primera vez, los acuerdos comerciales se sometieron a una revisión basada en criterios ambientales. Finalmente, en 1994 se decidió establecer un comité de comercio y medio ambiente en el seno de la OMC. Su cometido será velar por que las normas comerciales estén en consonancia con la conservación del medio ambiente.

En lo que respecta al objetivo general del desarrollo sostenible, los problemas del comercio y el medio ambiente plantean desafíos a largo plazo que sólo podrán recibir respuesta adecuada cuando los conocimientos científicos hayan progresado suficientemente; por otra parte, se plantean también problemas prácticos que necesitan inmediata atención. Para muchos países en desarrollo, la necesidad de elevar los ingresos al mismo tiempo que reducen los daños ambientales representa un verdadero dilema estratégico. Las necesidades de seguridad alimentaria y de desarrollo, junto con los desequilibrios macroeconómicos de estos países, ejercen fuerte presión sobre sus recursos naturales, con el fin de reducir la dependencia de la importación de alimentos y generar divisas con las exportaciones. Estas necesidades apremiantes de aumentar los ingresos, el crecimiento económico y las exportaciones plantean interrogantes sobre la manera de equilibrar la protección am-

<sup>10</sup> *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994*. Roma, FAO.

RECUADRO 14  
BOSQUES, COMERCIO  
Y MEDIO AMBIENTE

Algunos grupos ambientalistas interesados en la protección de los bosques tropicales mantienen que la liberalización del comercio es nociva para el medio ambiente, ya que aumenta la demanda de maderas tropicales. Estos grupos han alentado a algunos países de la OCDE a experimentar prohibiciones a la importación de productos derivados de maderas tropicales o prohibiciones selectivas de aquellos productos que no pueden obtenerse en forma sostenible. Unos 450 municipios de Alemania y más del 90 por ciento de los ayuntamientos de los Países Bajos han prohibido la utilización de madera tropical. En los Estados Unidos, Arizona y Nueva York prohíben el uso de madera tropical en los proyectos de construcción pública<sup>1</sup>.

A pesar de su atractivo popular, no es probable que estas prohibiciones favorezcan una ordenación sostenible en los países que exportan la madera tropical. Las razones son varias. En primer lugar, se ha comprobado que la explotación maderera destinada al comercio internacional no contribuye en forma notable a la deforestación y a la degradación del medio ambiente<sup>2</sup>. En muchos países, una parte considerable de la explotación maderera se destina al consumo interno. En segundo lugar, la mayor parte de los bosques tro-

picales se talan para dedicar la tierra a actividades agrícolas; luego la mayor parte de esa madera se consume como leña, llegando al comercio internacional sólo aproximadamente el 6 por ciento del total de la madera cortada en los trópicos<sup>3</sup>. En tercer lugar, los reglamentos que tratan de proteger los recursos ambientales forestales prohibiendo la extracción de madera y su exportación pueden resultar contraproducentes y provocar costos económicos y ambientales todavía mayores<sup>4</sup>.

La mayor parte de las investigaciones realizadas hasta la

<sup>1</sup> E. 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 del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO). Yokohama, Japón.

<sup>2</sup> FAO. 1994. *El desafío de la ordenación forestal sostenible*. Roma.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, J.R. Vincent. 1992. A simple, nonspatial modelling approach for analysing a country's forest products trade policies, en R. Haynes, P. Harou y J. Mikowski, eds. *Forestry sector analysis for developing countries*. Proceedings of Working Groups, Integrated Land Use and Forest Policy and Forest Sector Analysis Meetings, Tenth Forestry World Congress, París; J.R. Vincent. 1992. The tropical timber trade and sustainable de-

<sup>4</sup> Global Environmental Change Report. 1991. 3(16).

fecha demuestran que la prohibición de los productos madereros tropicales es ineficaz en cuanto medio de reducir la deforestación tropical y el comercio de los productos madereros obtenidos en forma no sostenible. Las prohibiciones de la exportación no han conseguido ni mejorar la conservación forestal ni desarrollar industrias de elaboración eficientes. Dichas prohibiciones no reducen la demanda total de madera; lo único que consiguen es cambiar la ubicación del proceso elaborador. Si bien la restricción de las exportaciones de madera puede estimular a corto plazo el crecimiento y el empleo en las industrias internas de elaboración, con el tiempo suelen provocar la infravaloración de la madera (árboles), pérdidas en las rentas asociadas a los recursos y el valor añadido, capacidad excesiva de elaboración y prácticas ineficientes de producción. Por ejemplo, cuando la prohibición de las exportaciones hace que disminuyan los precios de la madera, los bosques tropicales son tratados como tierras de importancia inferior y la madera como un producto abundante.

En los países con bosques

tropicales donde las exportaciones de madera no son ni significativas ni un factor decisivo de deforestación (por ejemplo, en América Latina), es posible que la prohibición de importaciones influya poco en la ordenación maderera o en la deforestación en general. Además, la prohibición de importaciones de madera tropical no repercutiría demasiado en los incentivos económicos para una explotación sostenible al nivel de concesión y podría incluso favorecer prácticas de explotación inadecuadas. Es la política interna la que determina si se internalizan o no los costos ambientales y, por lo tanto, la que más puede influir en las decisiones de los usuarios.

Las restricciones a la importación condicionan el uso de los recursos forestales en cuanto que reducen la demanda mundial de productos elaborados con madera tropical, disminuyen el valor de la madera en pie en los países productores, desalientan las inversiones en sistemas más eficientes de elaboración y en algunos casos eliminan los incentivos en favor de una mejor ordenación forestal. Además, la limitación de las importaciones de productos madereros elaborados anima a los países productores a proponer subvenciones y restricciones a la exportación de madera con el fin de compensar al sector nacional de la elaboración.

Lo ocurrido con la silvicultura permite pensar que las

medidas comerciales no son el medio más idóneo de resolver los problemas de la deforestación y la degradación ambiental. Las políticas ambientales internas pueden tener efectos notables en la producción de madera, el comercio y los precios. Las intervenciones comerciales, por el contrario, abordan estos problemas sólo de manera indirecta, en el mejor de los casos. El efecto más directo de las medidas comerciales recae sobre las corrientes transfronterizas de productos y los precios. Los cambios en estas corrientes internacionales pueden tener muy poca influencia en las causas principales de la deforestación y degradación forestal en los países productores. En cambio, las políticas comerciales pueden contribuir a alentar incentivos de tipo comercial para la ordenación sostenible de los bosques. Estas políticas deberán utilizarse conjuntamente y como complemento de las políticas y reglamentos que mejoran la ordenación forestal. Indudablemente, deberán modificarse también otras políticas sectoriales y macroeconómicas que influyen en la deforestación y utilización de la tierra forestal.

velopment. *Science*, 256: 1651-1655; y L.F. Constantino y D. Ingram. 1990. *Supply-demand projections for the Indonesian forest sector*. Jakarta, Ministerio de Silvicultura, Gobierno de Indonesia y FAO.

biental, el desarrollo económico y el comercio.

En la presente sección se expone un panorama general de las vinculaciones entre comercio y medio ambiente en el sector de la agricultura. Se identifican cuáles son las condiciones para lograr una relación de mutuo apoyo entre los objetivos de la liberalización del comercio y de la protección ambiental. Finalmente, se examinan las repercusiones en la política interna e internacional<sup>31</sup>.

## RELACION ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

El comercio internacional puede influir de varias maneras en el medio ambiente y en el desarrollo agrícola y rural sostenible<sup>32</sup>. En primer lugar, puede hacer que las actividades de producción se desplacen desde las zonas donde el medio ambiente es menos sostenible a otros lugares donde su sostenibilidad sea mayor, o viceversa. En segundo lugar, un proceso de liberalización puede cambiar la estructura y volumen del comercio, la producción y los ingresos mundiales; a su vez, esos cambios pueden repercutir en el medio ambiente en formas que van más allá del desplazamiento del consumo y la producción de unos países a otros. En tercer lugar, el comercio influye en el proceso de desarrollo económico, ofreciendo nuevas oportunidades para la explotación provechosa de los recursos productivos. Por ejemplo, el comercio internacional de productos agrícolas es fuente importante de divisas para muchos países.

Al aumentar los ingresos, crece también la demanda de recursos pero, al mismo tiempo, el crecimiento de los ingresos puede dar lugar a una demanda más eficaz de calidad ambiental. Un nivel más elevado de ingresos hace que las inversiones en estrategias de conservación de recursos sean más asequibles y atractivas. Además, suele estar asociado a una desaceleración del crecimiento demográfico, lo que reduce la presión sobre los recursos ambientales. La mejora de los ingresos y de las oportunidades de empleo amplía las posibilidades de elección, lo que reduce el número de habitantes de las zonas rurales que viven de la explotación de ambientes frágiles, como las laderas empinadas.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, K. Anderson. 1992. Agricultural trade liberalization and the environment: a global perspective. *The World Economy*; y C.F. Runge. 1993. *Freer trade, protected environment*. Nueva York, Council on Foreign Relations Press.

<sup>32</sup> En adelante, al hablar del medio ambiente se incluye implícitamente el concepto de desarrollo agrícola y rural sostenible.

## EFFECTOS DEL COMERCIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

*El comercio desplaza geográficamente la incidencia de los efectos ambientales.* El comercio separa geográficamente la producción del consumo. Cuando la incidencia de los efectos ambientales es meramente nacional, no transfronteriza, y está asociada fundamentalmente a la producción, el comercio puede desviar los efectos ambientales de un país a otro. Además, cuando el consumo produce desechos que han llegado a convertirse en parte importante del ciclo ecológico (por ejemplo, cuando los nutrientes regresan a las explotaciones de los campesinos), la separación comercial entre producción y consumo puede desequilibrar algunos ecosistemas estables. En ciertos casos, la producción en un país puede tener efectos ambientales en los países limítrofes. Por ejemplo, el agua utilizada para riego que luego regresa al sistema fluvial aumenta el contenido de sal para los usuarios de otros países que se encuentran aguas abajo. En otros casos, la producción tiene, en conjunto, efectos ambientales benéficos. Por ejemplo, cuando se plantan árboles que absorben y almacenan el carbono.

Aunque el desvío geográfico de los daños ambientales quizá no influya en los daños totales a escala mundial, muchas veces plantea problemas de alcance internacional. Cuando los efectos negativos son puramente nacionales, las medidas unilaterales de un solo país por mitigar sus propios problemas ambientales pueden elevar sin duda el costo para los productores y por lo tanto provocar una merma de la productividad en las exportaciones de los productos afectados. Si el país es lo bastante grande, el efecto puede ser una subida de los precios del comercio mundial, con consecuencias para todos los países. En algunos casos, por ejemplo cuando un importador eleva las normas de higiene alimentaria, las medidas de protección ambiental pueden

repercutir negativamente en las exportaciones de otros países.

*El comercio influye en la producción y el consumo mundial.* El comercio provoca cambios tanto en la producción como en el consumo. Si no hubiera comercio de café, por ejemplo, la producción y el consumo mundial serían mucho menores que los actuales, entre otras razones, porque no en todos los países se puede producir café. El argumento es igualmente válido en el caso de los productos que, a diferencia de las bebidas tropicales, se obtienen en una gran variedad de países. Aprovechando sus ventajas comparativas, un país puede conseguir niveles superiores de consumo y producción, lo que influye en la manera en que se utilizan y protegen los recursos naturales y ambientales.

Dada la relación básica existente entre comercio y medio ambiente, la política comercial no puede por menos de influir en la situación ambiental. Y al contrario, la política ambiental, al influir en la oferta y demanda de productos básicos, repercute también en el comercio. Convencida de la existencia de esta relación de doble sentido, la CNUMAD solicitó la adopción de políticas ambientales y comerciales que se apoyaran mutuamente.

*Cuantificar los efectos.* La repercusión del comercio en el medio ambiente depende del volumen de aquél, de su parte en la producción y consumo y del efecto ambiental de estos dos factores. Es muy considerable el volumen de productos forestales y pesqueros que se comercian junto con algunos productos agrícolas, por ejemplo, cereales, azúcar, grasas y aceites, harinas oleaginosas, yuca, carne, banano, cítricos frescos, algodón, legumbres, productos lácteos, vino, café y caucho. A escala mundial, el coeficiente comercio:producción es por lo general bajo, mientras que en el caso de produc-

tos como las bebidas tropicales y el caucho el comercio mundial es el principal estímulo a la producción. El comercio de cereales representa poco más del 12 por ciento de la producción mundial. En el Cuadro 24 puede verse la parte de las exportaciones en la producción mundial de varios productos básicos.

El coeficiente comercio:producción es muchas veces significativo para algunos países, aun cuando no lo sea a escala mundial. Por ejemplo, sólo se exporta el 3 ó 4 por ciento de la producción mundial de arroz, pero sus exportaciones representan más del 20 por ciento de la producción en Australia, la Unión Europea, Estados Unidos, Guyana, Pakistán, Tailandia y Uruguay. Al mismo tiempo, las importaciones de arroz constituyen más del 80 por ciento del consumo en 43 países (de un total de 130 sobre los que se dispone de información).

La producción y elaboración de productos básicos provoca efectos secundarios en el medio ambiente, pero no siempre con la misma intensidad. Dichos efectos dependen de numerosos factores, como la tecnología, suelos, topografía, calidad del agua y el ecosistema. No hay una medida global de la contaminación por tonelada producida o consumida de un determinado producto, que se pueda aplicar a todos los países y ecosistemas.

Los grupos intergubernamentales de la FAO han realizado estudios<sup>33</sup> y dicha Organización ha elaborado una metodología que se puede utilizar como instrumento uniforme para la evaluación de los efectos ambientales a escala comunitaria<sup>34</sup>. No obstante, en la actualidad hay una escasez de datos fiables sobre la evaluación del efecto am-

biental de los distintos productos y sobre el costo financiero que supondría la reducción de los daños ambientales provocados por la obtención de los mismos. Esta escasez limita en gran manera la capacidad de cuantificar los efectos que los cambios ocurridos en el comercio pueden tener sobre el medio ambiente y las bases de recursos naturales de los países participantes.

<sup>33</sup> FAO. 1994. *Comercio internacional, medio ambiente y desarrollo agrícola sostenible: informe provisional*. CCP/95/14, Roma.

<sup>34</sup> FAO. 1994. *The economic assessment of production-related environmental impacts: an FAO manual*. ESC/M/94/7, Roma.

CUADRO 24

## Parte de las exportaciones en la producción mundial de productos agrícolas, 1990

Producto	Parte	Producto	Parte
	[... % ...]		[... % ...]
<b>CEREALES</b>		<b>BEBIDAS</b>	
Trigo y productos derivados	19	Café y productos derivados	86
Arroz y productos derivados	3	Té	45
Cereales secundarios y productos derivados	12	Cacao	82
<b>PRODUCTOS PECUARIOS</b>		<b>FIBRAS</b>	
Carne y productos derivados	9	Algodón	27
Grasas animales	19	Yute	17
Leche y productos derivados	10	Sisal	33
<b>FRUTAS</b>		<b>OTROS PRODUCTOS</b>	
Naranjas y productos derivados	35	Tabaco	31
Limonos y productos derivados	22	Caucho (equivalente en seco)	85
Pomelos y productos derivados	38	Azúcar (equivalente en azúcar no refinado)	20
Banano	20	Aceites vegetales y productos derivados	37
Manzanas y productos derivados	13		
Piñas y productos derivados	26		
Dátiles	11		

Fuente: AGROSTAT.

### LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

En ausencia de comercio, cada país debe atender sus propias necesidades mediante la producción interna. Cuando el comercio es posible y no hay distorsiones debidas a subvenciones u otros obstáculos, salen ganando tanto los países importadores como los exportadores; en los primeros, los beneficios obtenidos por los consumidores compensan con creces las pérdidas de los productores; en los segundos, los consumidores salen perjudicados como consecuencia de la subida de los precios, pero los beneficios de los productores superan esta pérdida, ya que aumentan tanto el volumen de las ventas como los ingresos obtenidos. Este es un

ejemplo clásico de los beneficios del comercio, y el mundo en general saldría beneficiado si se progresara en la liberalización del comercio, ya que las mejoras compensarían sobradamente las pérdidas.

No obstante, los procesos de producción requieren recursos, entre ellos recursos ambientales. Cuando se tienen en cuenta los costos de la contaminación, la situación del comercio se complica. Para el país importador, el menor agotamiento o degradación de los recursos, o una menor presión sobre los recursos nacionales del producto importado, representa una mejora adicional. Los beneficios se manifiestan no sólo en forma de reasignación de recursos en el mercado sino también de disminución de las consecuen-

cias ambientales negativas asociadas a la obtención del producto importado, ya que parte de la producción tiene lugar en el país exportador<sup>25</sup>.

En ese mismo supuesto, en el país exportador ocurre exactamente lo contrario. En efecto, en ausencia de compensaciones, el país exportador carga con parte del costo ambiental de abastecimiento del mercado del importador y, por ello, se reducen las mejoras en el bienestar de sus ciudadanos<sup>26</sup>.

Se han de analizar también las repercusiones de la reducción de los daños ambientales conseguida, por ejemplo, gravando el proceso de producción para reflejar su costo ambiental. El efecto es claro en el país exportador si sólo éste impone tales gravámenes. Su propia producción disminuye y aumenta la parte de su demanda que debe atenderse con importaciones. Los beneficios del comercio crecen y, en efecto, el costo ambiental se transfiere al país exportador. Si en este país se imponen también gravámenes ambientales semejantes, podrían disminuir los beneficios del país importador, pero aumentará el bienestar global. La producción tiende a concentrarse donde menor es la suma de costos comerciales y ambientales.

En muchos casos es posible conciliar los objetivos de la liberalización del comercio con los del medio ambiente. Si se da una respuesta adecuada a las necesidades de protección ambiental, bien por conducto de in-

centivos de mercado o mediante reglamentos, y existen los servicios necesarios (información, capacitación y extensión), las necesidades de los consumidores pueden atenderse con costos ambientales más bajos que en un mercado protegido.

<sup>25</sup> Este análisis es válido siempre que las nuevas utilidades de los recursos dentro del país importador no sean más contaminantes que el antiguo modelo de producción.

<sup>26</sup> En este caso se supone que al desplazarse los recursos hacia las industrias de exportación, los usos a que se asignaban anteriormente representaban daños ambientales mayores que la obtención de productos adicionales para la exportación.

## REPERCUSIONES EN LAS POLITICAS

A pesar de la escasez de datos fiables sobre las relaciones entre comercio y medio ambiente, hay al menos indicios claros de que en algunas situaciones dichas relaciones son significativas. La producción de los artículos comercializados repercute en el medio ambiente inmediato, tanto positiva como negativamente. De la misma manera, los reglamentos ambientales tienen muchas veces efectos sobre el comercio. La naturaleza y magnitud de esas interacciones depende de las situaciones específicas en lo que respecta a dotación de recursos, tecnologías de producción y sistemas socioeconómicos.

Hay importantes diferencias entre los países de altos y bajos ingresos. Vale la pena señalarlas. En primer lugar, la naturaleza de los problemas ambientales varía en los distintos sistemas de producción hasta el punto de que lo que se considera como un mal ambiental en un sistema puede calificarse como bien ambiental en otro. Por ejemplo, en las zonas con gran densidad de población de los países de bajos ingresos el estiércol tiene gran valor y se almacena y vende como un producto más, por lo que se incluye dentro de la rentabilidad general de las inversiones en ganado. Por el contrario, en muchos países industriales los desechos de las actividades ganaderas son un efecto secundario negativo y los reglamentos ambientales controlan su tratamiento, lo que eleva los costos de producción. En segundo lugar, al aumentar los ingresos, se produce un cambio en la asignación de los recursos tanto públicos como privados en favor del mejoramiento de la calidad del medio ambiente. Cuando las deficiencias del mercado provocan problemas ambientales, los países con más probabilidad de introducir medidas correctivas son los que se encuentran en situación más desahogada. Estas medidas, en forma de reglamentos, impuestos y subvenciones, pueden ha-

cerse incluso a expensas del crecimiento económico y de la producción de alimentos. Por el contrario, los países de bajos ingresos suelen poner especial atención al crecimiento económico y a la producción de alimentos básicos, incluso a expensas de la calidad ambiental. Por ello, en muchos casos, la diferencia básica entre la respuesta de los países de altos y bajos ingresos ante los problemas ambientales está, más que en su mejor o peor disposición, en su capacidad de sufragar los costos de la protección ambiental. En otros casos, se observan diferencias entre los intereses globales y locales en relación con los recursos naturales. Por ejemplo, los intereses de la comunidad local en un bosque tropical se relacionan muchas veces con sus valores de producción (tierra, alimentos, madera y piensos), mientras que los intereses globales pueden orientarse más bien hacia los valores de la diversidad biológica de ese mismo bosque.

**Políticas nacionales.** Dadas las considerables diferencias en los recursos disponibles y en los niveles de ingresos entre los países, no es prudente dictar prescripciones universales sobre políticas nacionales para controlar los efectos ambientales derivados de la producción y elaboración local de productos básicos. Sin embargo, pueden hacerse algunas observaciones generales que ayuden a formular políticas nacionales para la vigilancia del medio ambiente.

El problema más obvio se presenta en aquellos casos en que la utilización excesiva de uno de los factores de producción, por ejemplo los fertilizantes, es consecuencia de subvenciones ecológicamente inadecuadas destinadas a productos específicos. Evidentemente, la respuesta más inmediata sería la reducción o eliminación de tales subvenciones. En términos más generales, los daños ambientales se deben con frecuencia a que los productores carecen de

incentivos para tener debidamente en cuenta los costos asociados al aprovechamiento de los recursos.

Los factores externos ecológicos pueden internalizarse mediante reglamentos, fijando normas cuantitativas y mecanismos para el cumplimiento de esas normas. Estos planteamientos pueden ser los únicos aceptables en ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando están en juego la salud pública o daños inaceptables e irreversibles a los recursos. Otra posibilidad es utilizar instrumentos de la economía de mercado (incentivos y desincentivos) y, en general, éstos son más eficientes en función de los costos que el enfoque reglamentista y ofrecen un estímulo constante para reducir los costos ecológicos. Sin embargo, un requisito previo es la existencia de mercados y estructuras administrativas debidamente desarrollados, lo que no siempre ocurre, sobre todo en los países en desarrollo. En general, los países desarrollados tienen más experiencia en la adopción de políticas que permitan la internalización de los costos ambientales<sup>37</sup>.

**Repercusiones en el comercio internacional.** Las repercusiones en la política comercial dependen de las respuestas adoptadas por los distintos países. No es posible ofrecer indicaciones de valor universal sobre las políticas internas. Iniciativas racionales en un determinado país o región, quizá sean fuente de fricción en el comercio internacional, ya que pueden impedir el acceso a los mercados de determinadas importaciones (especialmente las de los países en desarrollo), como consecuencia de la aplicación de normas nacionales sobre salud,

higiene y medio ambiente. Para determinar si las normas internas implican una carga injustificada sobre el sistema comercial internacional hay que sopesar los beneficios de los reglamentos de medio ambiente, salud o higiene y compararlos con las distorsiones provocadas en el comercio, incluida la pérdida de acceso a los mercados.

Otras complicaciones se deben al efecto percibido de la internalización como posible causa de la pérdida de competitividad. De hecho, la internalización unilateral de los costos ambientales en el país productor tenderá a aumentar los costos de los productores internos afectados con relación a los competidores extranjeros (así como a los productores internos de otros sectores). Por ello, si bien la internalización unilateral de los costos ambientales mejorará la asignación de recursos en el interior, puede redundar también en detrimento de las corrientes comerciales, ya que la producción de los bienes afectados tenderá a desplazarse hacia otros países que no han introducido medidas semejantes. A su vez, ello provocará en los países que han adoptado «medidas verdes» presiones en favor de la imposición de barreras comerciales.

La internalización de los costos ambientales transfronterizos por parte de un país no debe exigir reciprocidad por parte de otros, en cuanto que su principal objetivo es mejorar el bienestar del propio país. No obstante, dadas las repercusiones comerciales de tal proceso, la armonización de los diferentes planteamientos reguladores podría ofrecer situar en condiciones de igualdad y hacer más viable en los distintos países la internalización de los costos ambientales.

Si las normas de protección ambiental se armonizan con un nivel de exigencia elevado, es posible que los países en desarrollo no sean capaces de cumplirlas. Por el contrario, la armonización en un nivel inferior al actual podría representar una ame-

<sup>37</sup> UNCTAD. 1994. *El efecto de la internalización de los costos externos sobre el desarrollo sostenible*. TD/B/40(2)/6.

naza para el medio ambiente. Es necesario lograr un equilibrio entre las ventajas de la armonización y las de admitir la existencia de diferencias legítimas en las normas nacionales cuando éstas responden a diferencias en cuanto a la dotación de recursos, preferencias nacionales y nivel de desarrollo económico.

Las relaciones entre medidas ambientales y acceso a los mercados son numerosas y complejas. Se han conseguido ciertos progresos en la formulación de principios generales sobre las medidas e instrumentos que podrían utilizarse para lograr objetivos ambientales y al mismo tiempo reducir las consecuencias negativas sobre el comercio. No obstante, aun cuando todas las políticas respetaran tales principios, seguiría habiendo maneras directas e indirectas de condicionar las oportunidades de acceso a los mercados, especialmente las de los países en desarrollo. Esos efectos están vinculados a los costos que supondría, para los productos de los países en desarrollo, el cumplimiento de los nuevos reglamentos adoptados por los países desarrollados sobre especificaciones de calidad y normas de envasado y etiquetado ecológico de determinados productos. Los efectos sobre el acceso a los mercados dependen de si los costos de cumplimiento de las normas ambientales son mayores o menores para el productor nacional que para el abastecedor extranjero<sup>38</sup>.

El acceso de los países en desarrollo a los mercados mundiales puede verse también afectado por los cambios en la demanda de los países desarrollados, donde los consumidores desean tener garantías de que los

procesos de producción son «ecológicos» aun cuando el producto final no se distinga de los obtenidos por una tecnología más convencional. Los efectos de estos cambios de la demanda en el comercio internacional dependen de que el sistema de mercado interno tenga mayor o menor capacidad que el mercado extranjero de generar productos ecológicos.

**Políticas comerciales unilaterales y multilaterales.** La adopción de políticas ambientales por un solo país elevaría en él los costos de producción de los artículos afectados. Si no hay más países que adopten tales políticas, los productores internos corren peligro de perder su cuota de mercado. No obstante, las medidas ambientales unilaterales, si son adoptadas por un número suficientemente elevado de países o grandes productores, influirán en los precios mundiales y, por ello, en otros países, en cuanto que saldrán beneficiados los exportadores y aumentarán los costos para los importadores del producto. Por ello, aun cuando un problema ambiental tenga incidencia meramente nacional, es probable que repercuta en el comercio. El problema que se plantea es qué tipo de respuesta es la más adecuada a estos problemas: unilateral o multilateral.

En el caso de los países que han adoptado políticas ambientales que han dado lugar a una subida de los costos, una respuesta unilateral sería establecer derechos de importación o controlar el volumen de las importaciones de otras maneras. Esta práctica está prevista en los Artículos III y XX del GATT. Básicamente, en el Artículo III se estipula que los reglamentos e impuestos internos deben aplicarse indiscriminadamente a los productos internos e importados. Por ello, los países tienen la oportunidad de imponer los mismos requisitos para los productos nacionales que para los procedentes del exterior, aun cuando los cos-

<sup>38</sup> Puede verse un análisis sobre la cuantificación de estas diferentes repercusiones en FAO. 1994. *Medición de los efectos de las reglamentaciones ambientales sobre el comercio*. CCP: 95/15.

tos de cumplimiento de la norma pudieran ser más elevados para el importador.

En cambio, otras medidas ambientales quizá requieran una protección especial en frontera para que resulten eficaces. Por ejemplo, una política nacional que establezca el sacrificio del ganado enfermo quizá sólo sea eficaz si va acompañada de una prohibición de importar ganado enfermo<sup>39</sup>. En estos casos y en otros semejantes, podría aplicarse el Artículo XX del GATT. Este es quizá el artículo fundamental para examinar las relaciones del comercio con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Su texto dice, entre otras cosas, lo siguiente:

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable en los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.

Así pues, las medidas comerciales unilaterales en defensa del medio ambiente o para proteger el desarrollo sostenible están autorizadas en virtud del Artículo XXb) y g), siempre que no representen una discriminación entre los países ni constituyan una

forma disfrazada de restricción al comercio. La mayor o menor posibilidad de recurrir a este artículo para justificar medidas comerciales adoptadas en apoyo de normas ambientales nacionales ha sido objeto de numerosos debates en el GATT y en el recientemente creado Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC. Es muy importante determinar hasta qué punto este artículo abarca toda la variedad de los temas que integran el problema del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Si el artículo se interpreta en sentido demasiado amplio, existe el riesgo de que se utilicen argumentos ambientales espurios para justificar restricciones comerciales. Por el contrario, una interpretación demasiado estrecha podría limitar los intentos genuinos de proteger las políticas ambientales de los países. Se ha debatido sobre el significado exacto de la palabra «necesarias» en el Artículo XXb) y sobre las condiciones para que una disposición sancionada por un acuerdo ambiental internacional puedan considerarse necesarias en virtud del Artículo XX.

Otras disposiciones del GATT (OMC) repercuten también en el uso de políticas comerciales para alcanzar fines ambientales. Dichas disposiciones son las siguientes: Artículo I sobre el trato general de nación más favorecida y la no discriminación; Artículo XI sobre la eliminación general de las restricciones cuantitativas a la importación y exportación; Artículo XXV sobre las exenciones de otros artículos del GATT; el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Todavía no se ha conseguido dar una respuesta multilateral a los problemas ambientales nacionales. Los actuales planteamientos multilaterales de las cuestiones ambientales se centran en los problemas transfronterizos pero no en los de alcance meramente nacional que puedan requerir apoyo multilateral. Lo que ocurre es que, si

<sup>39</sup> O incluso de una política armonizada para toda la región, por ejemplo, para bloquear la difusión del gorgojo mayor de los cereales.

bien los actuales artículos del GATT permiten a un país importador gravar con un impuesto interno los productos importados cuando se hace otro tanto con los productos nacionales, e imponer alguna forma de restricción comercial para proteger una determinada categoría de medidas internas [contempladas en el Artículo XXb) y g)], no es probable que ocurra otro tanto con todas las medidas encaminadas a proteger el medio ambiente. Así, un gravamen sobre los fertilizantes nitrogenados penalizaría a los agricultores nacionales sin que ofreciera una forma clara de compensar este costo adicional, por ejemplo, elevando el arancel del trigo importado. Por ello, una clase de medidas que podría ser importante en relación con el medio ambiente no se podría adoptar de forma unilateral sin tener que cargar con todas las repercusiones comerciales de una subida de los costos. Ello obliga a plantearse el problema de si son posibles los acuerdos ambientales multilaterales en apoyo de las políticas nacionales de este sector.

Estos acuerdos internacionales ambientales relacionados con los productos básicos han sido examinados en el seno de la OCDE. Entre los actuales acuerdos sobre productos básicos, sólo el Convenio internacional de las maderas tropicales incluye explícitamente los aspectos ambientales, y se basa en el acuerdo voluntario de los países de promover la protección ambiental y la reforestación junto con los proyectos de investigación y desarrollo para fomentar la reforestación. No contiene ninguna disposición que vincule directamente los costos de la reconstrucción forestal con los precios de la madera. En general, las ideas sobre las respuestas multilaterales a los problemas ambientales nacionales se encuentran todavía en una fase de desarrollo muy inicial, y habría que estudiarlas con mucho detenimiento antes de que pudiera decirse que constituyen un planteamiento

válido para internalizar los costos en que habría que incurrir para conseguir una producción sostenible y un medio ambiente mejor.

## OBSERVACIONES FINALES

Los mercados no pueden garantizar por sí solos la calidad ambiental ni el desarrollo agrícola sostenible. Los valores privados muchas veces no tienen en cuenta los costos y beneficios sociales y, si bien los individuos se preocupan por los efectos familiares a largo plazo de las decisiones relativas a la producción y el consumo, esos intereses no coinciden necesariamente con los de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, para proteger el medio ambiente, los gobiernos deben adoptar políticas adecuadas que modifiquen el comportamiento de los productores, consumidores y mercados. Sin ellas, es probable que la asignación de recursos no sea la más adecuada. La gama de posibles políticas es muy amplia. La mayor parte de ellas deberán aplicarse a los respectivos recursos en forma directa y, por lo tanto, repercutirán en el comercio sólo indirectamente, por sus efectos en la producción o el consumo.

Además de las cuestiones ambientales nacionales, hay también problemas transfronterizos, que pueden afectar o no directamente al comercio. Los problemas resultan especialmente difíciles cuando la causa de los daños ambientales no es el producto mismo sino los métodos de elaboración y producción, que están limitados por las medidas comerciales adoptadas en otros países. Si no se introducen políticas nacionales adecuadas y si se causan daños a otros países, podría examinarse la posibilidad de intervenciones multilaterales para favorecer las «buenas prácticas», por ejemplo, a través de acuerdos ambientales internacionales. No obstante, estas iniciativas deben basarse en criterios científicos objetivos y reconocer la autenticidad de las diferencias en la valoración de los bienes ambientales en los distintos países.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC está examinando algunos principios que podrían orientar la actuación mul-

tilateral. Dichos principios son, entre otros, la no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad del efecto comercial con los daños provocados y la restricción mínima del comercio, es decir, la adopción de medidas que permitan conseguir el objetivo ambiental deseado con un mínimo impacto en el comercio.

## 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
- 1994**  
Dilemas del desarrollo y las políticas forestales

## Estudios FAO: Desarrollo económico y social

### GRUPO DE ESTUDIOS DE POLITICAS, DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS

#### Las reformas de política y el sector agrícola

- 65 Agricultural stabilization and structural adjustment policies in developing countries (A.H. Sarris, 1987)
- 66 Agricultural issues in structural adjustment programs (R.D. Norton, 1987)
- 84 Measures of protection: methodology, economic interpretation and policy relevance (P.L. Scandizzo, 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 (P. Salin y E.-M. Claassen, 1991)
- 95 Guidelines for monitoring the impact of structural adjustment programmes on the agricultural sector (A.H. Sarris, 1990)
- 96 The effects of trade and exchange rate policies on production in agriculture (C. Kirkpatrick y D. Diakosavvas, 1990)
- 98 Institutional changes in agricultural product and input markets and their impact on agricultural performance (A. Thomson, 1991)
- 99 Agricultural labour markets and structural adjustment in sub-Saharan Africa (L.D. Smith, 1991)
- 100 Structural adjustment and household welfare in rural areas – a micro-economic perspective (R. Gaiha, 1991)
- 103 The impact of structural adjustment on smallholders (J.-M. Bousard, 1992)
- 104 Structural adjustment policy sequencing in sub-Saharan Africa (L.D. Smith y N. Spooner, 1991)
- 105 The role of public and private agents in the agricultural sector of developing countries (L.D. Smith y A. Thomson, 1991)
- 115 Design of poverty alleviation strategy in rural areas (R. Gaiha, 1993)
- 124 Structural adjustment and agriculture: African and Asian experiences (A. de Janvry y E. Sadoulet, 1994)
- 125 Transition and price stabilization policies in East European agriculture (E.-M. Claassen, 1994)
- 128 Agricultural taxation under structural adjustment (A.H. Sarris, 1994)

### ESTUDIOS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLES

- 107 Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa: controversies and guidelines (J.-Ph. Platteau, 1992). Versión francesa: Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne: controverses et orientations.
- 110 Agricultural sustainability: definition and implications for agricultural and trade policy (T. Young, 1992)
- 121 Policies for sustainable development: four essays (A. Markandya, 1994)

**En preparación:**

- Growth theories, old and new, and the role of agriculture in economic development (N.H. Stern)
- Trade patterns, cooperation and growth (P.L. Scandizzo)
- A multidisciplinary analysis of local-level management of environmental resources (J.-Ph. Platteau y J.M. Baland). Será publicado por Oxford University Press.
- The economics of international agreements for the protection of environmental and agricultural resources: an economics perspective (S. Barrett)
- The implications of regional trading arrangements for agricultural trade (T. Josling)
- Credit policy, structural adjustment, and agricultural growth in sub-Saharan Africa (A.H. Sarris)

Los pedidos han de dirigirse a la  
Sección de Distribución y Ventas  
Dirección de Publicaciones  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
Viale delle Terme di Caracalla  
00100 Roma, Italia

# DISQUETE DE «TIME SERIES» PARA SOFA 95

## Instrucciones para su uso

Como en años pasados, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* va acompañado de un disquete de computadora que contiene información estadística sobre el sector agrícola, forestal y pesquero de más de 150 países. El disquete contiene un programa llamado FAOSTAT TS, que puede usarse para la lectura, visualización y manipulación de los datos.

### 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 menús, 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 gráfi-

cas. Está incluido el 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:\SOFA95 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:\SOFA95 (como ocurre después de la instalación), ponerse en éste:
  - teclear CD\SOFA95 y pulsar <RETORNO>;
  - después, al presentarse la *prompt* de comando en el directorio SOFA95, escribir SOFA95 y pulsar <RETORNO>

Se visualizará en la pantalla un título gráfico, se-

guiado 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 (teclear SOFA95 -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 realzando 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 realzada 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 con el 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 preguntar al respecto.

### Ayuda

• Una ayuda, de acuerdo con el 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. Inicialmen-

te sólo SOFA95 será presente. Otros archivos de datos FAOSTAT. PC versión 3.0 pueden ser utilizados con FAOSTAT TS.

- Utilizar las teclas de flechas para realizar 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 realizar 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 (tendencia temporal, ninguna línea de tendencia, ninguna unidad o escalar especificados por el usuario). 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 Zelandia (si es disponible)
- 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 temporales y perfiles de tabla o columna. Las op-

ciones bajo el menú Gráficos cambian la serie de datos mostrados y también su presentación visual.

Por ejemplo, para mostrar un trazo de los datos seleccionados:

- ir al menú Gráficos
- seleccionar Visualizar

Muchas opciones para modificar, guardar o imprimir un gráfico son disponibles solamente mientras un gráfico esté en la pantalla. 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 se ve 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 periodo 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 país o de ítem (perfil de datos con referencia a varios países o ítems) 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 30 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 periodo 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 tabla o columna y estadísticas, 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 impresas. Seleccionando Exportar/Imprimir, se brincarà a otra serie de menús.

• Para seleccionar las tablas y las columnas que se quieren 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 (vertical o apaisado) 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 corrientes 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.

*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. Como en años anteriores, en él se incluyen algunos hechos y cifras básicos sobre la situación agrícola mundial y un examen del entorno económico en que se inserta la agricultura. Además, en la edición de este año se analizan dos temas: los resultados comerciales de un grupo de países de bajos ingresos con déficit de alimentos que disponen de muy poca capacidad para financiar importaciones; y los efectos de la liberalización de las políticas agrícolas sobre los consumidores.

En el Análisis por regiones se estudian las tendencias y problemas de importancia para la agricultura en las regiones en desarrollo, prestando especial atención a la India, Jordania, América Central y Sudáfrica. También se ofrece un cuadro panorámico del proceso de reformas en las antiguas economías de planificación centralizada de Europa central y oriental, y en particular de las reformas y problemas del sector agrícola en la República de Kazajstán.

En el capítulo especial se analizan los cambios en las condiciones del comercio agrícola internacional y se examinan las fuerzas y los factores que determinarán las políticas y resultados del comercio agrícola en los años venideros.

Se presenta en disquete un conjunto de datos en español, francés e inglés, las Series cronológicas SOFA 95, que incluyen información sobre los sectores agrícola, pesquero y forestal de unos 150 países, grupos de países y regiones. El programa informatizado FAOSTAT TS ofrece la posibilidad de una sencilla representación gráfica y análisis.

ISBN 92-5-303700-8 ISSN 0251-1371



9 789253 037001

P-70

V6800S/1/10.95/1800