

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL SECTOR AZUCARERO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTRODUCCIÓN

La inclusión de la Agricultura a las normas de la OMC en la Ronda Uruguay (RU), muestra un reconocimiento explícito, por parte de los principales actores del comercio internacional, de la incidencia de las políticas internas aplicadas en el sector, en sus políticas comerciales.

En la OMC se definieron tres grupos de países de acuerdo al nivel de desarrollo, los Países Desarrollados (PD), los Países en vías de Desarrollo (PED) y por último los Países Menos Adelantados (PMA). En cada uno de estos grupos hay países exportadores netos de alimentos (PENA) y países importadores netos (PINA).

El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) también contempla las diferencias existentes entre los PD y los demás, en relación a su participación en el comercio internacional y subsidios a la producción. Por ello se establecieron compromisos de reducción de aranceles y subsidios diferidos, con plazos y niveles de reducción más flexibles para los PED y los PMA.

Seguridad alimentaria

Resulta necesario definir explícitamente los parámetros principales que definen la Seguridad Alimentaria:

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) definió a la "seguridad alimentaria" como "el acceso directo que posee todo el mundo en todo momento a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y saludable"²⁷. A fin de garantizar la "seguridad alimentaria", el sistema alimentario debería estar caracterizado por:

1. la capacidad para producir, almacenar e importar alimentos suficientes como para cumplir con las necesidades básicas de toda la comunidad;
2. la máxima autonomía y la autodeterminación (sin implicar la autosuficiencia), lo cual reduce la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional y las presiones políticas;
3. la confiabilidad, con el objeto de que las variaciones estacionarias, cíclicas y demás del acceso a los alimentos sean mínimas;
4. el sustento, con el fin de que el ecosistema sea protegido y mejore a lo largo del tiempo; y
5. la equidad, implicando, como mínimo, el acceso confiable a los alimentos adecuados para todos los grupos sociales.

En este sentido, se deben estudiar los niveles totales de ayuda y protección exigidos en el AsA y la composición de la ayuda en el sector agroalimentario de estos países.

Los principales elementos que contempla el AsA son las regulaciones en materia de Acceso a Mercados, Ayuda Interna y Subsidios a la Exportación, en los tres casos existen excepciones en la aplicación de la norma general para los PED y los PMA, dichas excepciones son las siguientes:

Acceso a mercados

En la Sección B del Anexo 5, se especifican las condiciones en que los países en desarrollo pueden solicitar un trato especial en condiciones de acceso mínimo menos exigentes si se trata de un producto agropecuario primario que sea un producto esencial predominante en la dieta del país.

Ayuda interna

El Acuerdo permite la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, es decir, permite exceptuar de los cálculos de la Medida Global de Ayuda aquellos gastos o ingresos fiscales sacrificados para el mantenimiento o acumulación de existencias de productos que forman parte de un programa de seguridad alimentaria establecido en la legislación nacional de un país, siempre que cumpla con las siguientes condiciones:

- El volumen y acumulación de las existencias debe responder a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria,
- Este proceso debe ser transparente desde el punto de vista financiero,
- Las compras de estos productos por parte del estado deben realizarse a precios de mercado,
- Las ventas de los productos destinados a seguridad alimentaria deben venderse a precios no inferiores al de mercado, salvo en aquellos casos que se utilicen para suministro de alimentos subvencionados a la población pobre de las zonas rurales y urbanas de los PED.

Subsidios a la exportación

La política de exportación que concentra a los PED se refiere principalmente a la limitación de los volúmenes exportables mediante impuestos, contingentes y prohibiciones. Para los productos alimenticios, el Acuerdo impone restricciones al uso de las limitaciones de las exportaciones, sin embargo, en el caso de los PED no se aplican, salvo que éstos sean "exportadores netos" de alimentos.

Además, aquel país que ponga en práctica estas medidas tomará "debida consideración" de los efectos que produzca sobre la seguridad alimentaria de los países importadores.

²⁷ Esta definición fue avalada en la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992.

El presente trabajo intentará definir la situación de los países de América Latina y el Caribe en relación a su condición de PENAs y PINAs, la Seguridad Alimentaria y la incidencia del sector azucarero en la misma. También se analizará la situación de acceso a mercados y subsidios a la producción de azúcar en PD para evaluar el impacto de la liberalización del mercado internacional de este producto sobre los PED productores.

Metodología

Para poder determinar la importancia del sector azucarero en los países de América Latina y el Caribe y su contribución en las políticas de Seguridad Alimentaria, es necesario analizar sus políticas desde tres enfoques:

En primer lugar, un enfoque macroeconómico, en el que se definirá la situación de los países de América Latina y el Caribe en relación a su condición de PENAs y PINAs.

Definimos a un país como importador neto de alimentos cuando sus importaciones menos sus exportaciones de alimentos en volumen son mayores a cero para un período determinado, en este caso se tomará el período 1990-1997.

En este nivel de análisis podemos definir dos grupos de indicadores:

- Importaciones y exportaciones totales
- Importaciones y exportaciones sectoriales

En segundo lugar, un análisis de sus políticas domésticas, mostrará la posición relativa de estos países, en relación a distintas variables que favorecen o perjudican la importación de alimentos. Se tomarán indicadores que determinan el nivel de importación y el nivel de riesgo para asegurar el adecuado abastecimiento interno de alimentos.

Estos indicadores los podemos definir en cuatro grupos:

- Oferta doméstica de bienes
- Consumo de bienes
- Capacidad de financiamiento
- Nivel de sustitución entre sectores.

En tercer lugar, un enfoque sectorial, determinando la importancia del sector azucarero, su peso relativo dentro del sector agrícola y su capacidad de generación de empleo y divisas.

Los indicadores más relevantes serán:

- Nivel de empleo relativo del sector
- Participación de las exportaciones de azúcar en el total
- Niveles de producción y consumo doméstico

Se verificará la hipótesis que la mejor manera de contribuir a la seguridad alimentaria de los países productores de azúcar sin subsidios, es asegurar la rápida y completa liberalización del mercado internacional del azúcar.

ANÁLISIS

Indicadores macroeconómicos

Cuando hablamos de Seguridad Alimentaria, estamos pensando en aquellos países que por su nivel de desarrollo tienen alguna dificultad para proveer a su población o a un grupo de la misma de las necesidades básicas alimentarias o determinado nivel de nutrición en las regiones más pobres del país.

Sin embargo los PD no son totalmente ajenos a estos problemas, la aplicación de políticas regulatorias del comercio internacional, en muchos casos, impide el ingreso a esos países de productos de los PED, en otros casos, sus políticas de subsidios deprimen los precios internacionales de productos exportables de los PED, generando así un menor ingreso de divisas en aquellos países que no subsidian.

Como dijimos anteriormente, a los PED, los podemos agrupar en PENAs y PINAs. Dentro de esta última clasificación los países pueden verse afectados de manera diferente por las regulaciones de subsidios o acceso a mercados, dependiendo de la diversidad de productos que conformen los saldos exportables y sus necesidades de sustitución de importaciones.

En la actualidad los PINA pueden verse favorecidos por el nivel de subsidios que aplican los PD, ya que pueden acceder a la importación de productos que no se producen en el país a un precio más bajo en el mercado internacional, pero, estos subsidios, pueden ir en contra de sus intereses en el momento en el que afectan de la misma manera a los precios de sus productos exportables.

Teniendo en cuenta estos conceptos, vamos a definir la situación de los países de América Latina y el Caribe, determinando su condición de PENAs o PINAs.

Como definimos anteriormente, un país es importador neto de alimentos cuando sus importaciones menos sus exportaciones de alimentos en volumen son mayores a cero para un período determinado.

En este caso analizamos la situación de los 35 países que conforman la región de América Latina y el Caribe, determinando su condición de importadores o exportadores netos de alimentos.

El Cuadro N° 1 muestra el volumen de importaciones netas per cápita para éstos países²⁸. Del total de 35 países de la región encontramos 16 como PINAs y 19 como PENAs. El Cuadro muestra dos series de datos, en la primera figura el promedio de 1980-1989 y en la segunda desde 1990 hasta 1996. Es importante destacar que en la primera serie de datos hay tres países que durante la década del ochenta fueron exportadores netos de alimentos, no ocurre así en aquellos agrupados como PENAs.

Este cuadro también muestra la frecuencia con la que los distintos países fueron PINAs en los últimos 17 años. Es para destacar la situación de países como Perú, Dominica, San Vicente y Las Granadinas y Paraguay que si bien los datos de la serie de los años noventa los coloca como exportadores netos han estado dos años como PINAs.

Otro indicador que muestra el cuadro es la proporción de importaciones en relación a la oferta neta de alimentos²⁹. Se puede ver que ambos grupos de países mantienen las diferencias en las dos últimas décadas aunque se incrementa la dependencia de importaciones en un 12 por ciento para los PINAs y un 16 por ciento para los PENAs.

Cuadro 1							
Importación Neta de Alimentos per Cápita y Relación Importación-Oferta Doméstica de Alimentos							
PAISES	Importaciones Netas (kg/hab)			Frecuencia (%)	Importaciones/ Oferta Doméstica		
	1980-1989	1990-1996	Cambio %		1980-1989	1990-1996	Cambio %
PINAs	250.3	254.3	-1.7	100	43.0	48.9	-12.6
Antillas Neerlandesas	1326.8	982.2	-26.0	100	105.4	162.8	-54.8
Barbados	378.2	555.9	47.0	100	70.2	77.1	9.7
Grenada	361.6	497.2	37.5	100	62.5	69.9	11.6
Antigua y Barbuda	477.9	493.6	3.3	100	59.6	61.8	3.6
Trinidad y Tobago	657.1	467.0	-28.9	100	81.7	75.5	-7.6
Jamaica	308.7	215.0	-30.4	100	48.2	42.3	-12.1
Venezuela	296.5	188.0	-36.6	100	33.6	27.2	-19.2
México	134.7	165.5	22.5	100	17.0	21.3	25.6
República Dominicana	3.1	127.0	4003.3	65	20.6	29.7	44.3
El Salvador	75.9	116.9	54.3	100	22.9	28.7	25.2
Haití	76.2	104.2	37.2	100	14.0	21.5	53.2
San Kitts y Nevis	-131.6	61.8	146.8	35	72.8	82.8	14.0
Suriname	-85.5	54.7	164.0	35	38.4	31.0	-19.3
Nicaragua	54.4	26.2	-51.8	88	21.8	20.1	-7.8
Bolivia	74.0	12.6	-83.0	88	12.4	9.3	-24.8
Colombia	-5.6	-1.4	119.8	41	7.4	9.5	33.4
PENAs	-314.8	-388.6	-23.2	0	-19.3	-22.0	-13.3
Brasil	-72.0	-76.3	-4.5	0	4.4	7.2	45.2
Guatemala	-73.4	-85.0	-17.1	0	11.5	18.3	59.8
Honduras	-215.2	-113.3	47.4	0	10.2	12.0	18.0
Perú	-45.5	-167.4	-268.2	12	17.6	21.2	20.2
Cuba	-318.9	-192.8	39.5	0	38.5	34.3	-10.8
Panamá	-254.8	-215.3	15.3	0	19.0	24.9	31.4
Dominica	-215.1	-234.2	-8.8	12	25.4	31.0	25.6
Santa Lucía	-179.6	-247.2	-37.6	12	38.1	48.0	26.0
S. Vicente y Las Granad.	-330.7	-263.3	20.4	12	61.3	77.3	26.2
Paraguay	-203.3	-277.8	-36.5	0	1.7	3.5	107.4
Ecuador	-168.2	-280.9	-67.0	0	6.6	5.5	-16.3
Guyana	-248.1	-311.9	-25.7	0	20.6	26.8	30.0
Estados Unidos	-431.9	-355.6	17.7	0	6.7	7.4	10.9
Chile	-295.2	-382.7	-29.6	0	12.2	12.5	2.0
Uruguay	-326.2	-430.0	-31.8	0	5.8	10.4	80.7
Costa Rica	-400.1	-578.6	-44.6	0	13.2	21.1	60.7
Argentina	-675.6	-626.7	7.7	0	0.4	2.3	155.3
Bélica	-570.8	-728.2	-27.6	0	53.2	38.7	-27.2
Canadá	-949.1	-865.1	8.9	0	14.9	16.3	9.4

Fuente: FAO
1. Porcentaje de veces en los últimos 17 años que el país ha sido importador neto de alimentos

Si tomamos el promedio de la proporción de importaciones en relación con la oferta doméstica de alimentos nos da para los países importadores netos una relación de casi el 50 por ciento. Esto marca en cierta medida el nivel de dependencia de aquellos bienes no producidos en el país. En el caso de los PENAs, este indicador se encuentra en el 22 por ciento.

Otro punto importante, desde la óptica macroeconómica, es analizar las exportaciones e importaciones por grupos de productos. Para ello, se tomaron los valores de exportación e importación, en promedio, para la década de los ochenta y desde 1990 hasta 1997.

Cuadro 2						
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS						
PRODUCTOS	Promedio Exportaciones			Promedio de las Importaciones		
	1980-1989	1990-1997	% de Cambio	1980-1989	1990-1997	% de Cambio
	(Miles US\$)	(Miles US\$)		(Miles US\$)	(Miles US\$)	
Total Productos Agrícolas	30572015	39931993	30.62	11247748	20766785	84.63
Arroz	191.673	444.684	132.00	336.305	802.202	138.53
Bananos	1.261.587	2.493.928	97.68	50.939	96.810	90.05
Café Verde y Tostado	6.316.008	5.472.648	-13.35	108.621	111.392	2.55
Carne de Bovino	1.383.439	1.743.940	26.06	260.879	592.339	127.06
Carne de Cerdo	16.360	147.868	803.86	85.822	262.786	206.20
Carne de Pollo	264.349	569.177	115.31	107.447	241.860	125.10
Fibra de Algodón	715.112	673.389	-5.83	228.146	961.643	321.50
Frutas y Hortalizas	4.244.470	8.903.980	109.78	952.787	2.050.355	115.20
Huevo de Gallina	7.626	19.132	150.86	34.297	55.249	61.09
Leche (Equivalente)	103.602	326.906	215.54	930.870	1.695.231	82.11
Maíz	655.774	779.328	18.84	861.744	1.276.875	48.17
Papas	11.042	16.636	50.65	55.639	77.858	39.93
Sorgo	307.994	84.489	-72.57	389.230	388.944	-0.07
Soya	1.109.718	1.960.380	76.66	475.457	951.425	100.11
Total Azúcar	5945042	3735864	-37.16	424283	520378	22.63
Trigo	777.561	860.194	10.63	1.761.997	2.132.144	21.01

Fuente: FAOSTAT.

²⁸ Para alimentar el factor tamaño en las comparaciones entre países se realizan los cálculos en términos de importaciones netas por habitante.

Los resultados se pueden ver en el Cuadro N° 2, en el que figuran 16 grupos de productos de la región de América Latina y El Caribe.

Haciendo un análisis global, se ve que el promedio de exportaciones, tomando el total de los productos agrícolas, creció un 30 por ciento en los años noventa en relación con la década de los ochenta y en las importaciones se ve también un crecimiento del orden del 85 por ciento.

Estos cambios produjeron también variaciones en la relación entre las importaciones y exportaciones, en la primera década de análisis el cociente importaciones/exportaciones para estos productos era del orden del 36 por ciento y para los años tomados de la década de los noventa la relación es del orden del 52 por ciento.

La mayor reducción en el ingreso por exportación se manifiesta en café, algodón, sorgo y azúcar, siendo los dos últimos productos los más afectados ya que muestran una caída del 72 y 37 por ciento respectivamente.

De esta manera, se determinaron los 16 países de América Latina y el Caribe que se consideran PINAs y los 19 que son considerados PENAs. También se analizó la situación de los últimos años en relación a su comercio exterior para los productos agropecuarios.

Indicadores domésticos

En esta sección analizaremos a los países considerados PINAs y daremos algunos indicadores que permiten analizar su susceptibilidad a la importación de alimentos con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria.

En primer lugar determinaremos la Relación entre la importación de alimentos y las exportaciones de mercancías para los PINA. El Cuadro N° 3 muestra estos valores.

El cuadro muestra la importancia relativa que tiene la importación de alimentos para estos países, cabe destacar que solamente Colombia y Venezuela se encuentran por debajo del 10 por ciento del peso de las importaciones de alimentos en relación a las exportaciones de mercancías.

También se ve un incremento del peso de la importación de alimentos en la última década, en la mayoría de los países, los únicos que disminuyen esta relación son: Antigua y Barbuda, Jamaica, Trinidad Tobago, Colombia y Venezuela.

Este indicador muestra que el comercio internacional de bienes para estos países, cada vez se torna más dependiente de las exportaciones y a su vez existen dificultades para incrementar los ingresos vía exportaciones.

Hemos visto anteriormente y en el cuadro N° 3 que es significativo el incremento en las importaciones de alimentos, en cambio las exportaciones no van en el mismo sentido, si bien existe un aumento en el nivel bruto, la tasa de crecimiento es menor para la importación.

Cuadro 3			
Relación entre Importación de Alimentos y Exportación de Mercancías			
PINAs	Imp. de Alim / Exp. Mercancías		Cambio %
	1980-1989	1990-1997	
Haití	60.0	206.1	243.5
Grenada	71.5	137.7	92.7
Antigua Barbuda	89.8	64.3	-28.4
San Kitts y Nevis	42.5	51.5	21.2
Rep. Dominicana	19.7	47.7	142.2
Barbados	31.5	45.8	45.5
Nicaragua	31.1	41.1	31.8
El Salvador	17.1	23.7	38.3
Jamaica	25.9	20.9	-19.0
México	10.5	13.1	25.4
Bolivia	12.1	12.7	4.7
Suriname	8.8	11.2	27.6
Antillas Neerlandesas	5.2	10.5	100.8
Trinidad Tobago	12.9	10.4	-19.0
Colombia	8.6	8.2	-4.6
Venezuela	7.8	5.3	-32.3

Fuente: Area I/IICA, con base en datos del Banco Mundial

En este sentido, es importante analizar la capacidad de pago que tienen los PINA, ya que de continuar esta tendencia, cada vez necesitarán más recursos para poder afrontar el incremento en las importaciones de alimentos y hacer frente a las demandas alimenticias de cada país.

²⁹ Se utiliza la clasificación de alimentos de la FAO que incluye 18 grupos de productos.

El Cuadro N° 4 muestra el Servicio Total de la Deuda como porcentaje de la Exportación de Bienes y Servicios.

CUADRO 4			
Servicio Total de la Deuda como Porcentaje de las Exportaciones de Bienes y Servicios			
PINAs	Serv.Deuda como % Exp.Bienes y Serv		
	1980-1989	1990-1996	Cambio %
Nicaragua	20.1	46.9	26.8
Colombia	34.0	36.5	2.5
Bolivia	45.1	33.7	-11.3
México	42.2	29.4	-12.9
Jamaica	32.8	22.6	-10.2
Trinidad y Tobago	12.3	21.8	9.5
Venezuela	30.8	20.0	-10.8
Haití	9.9	13.6	3.7
El Salvador	17.6	13.3	-4.3
Barbados	7.9	11.4	3.4
República Dominicana	20.8	11.1	-9.7
Grenada	7.2	4.7	-2.5
San Kitts y Nevis	1.5	3.7	2.2

Fuente: Area I/IICA, con base en datos del Banco Mundial

La mayoría de los PINA pagan servicios de deuda por encima del 10 por ciento de la exportación de bienes y servicios, llegando a casos de mayor peso de la deuda como son, Nicaragua, Colombia y Bolivia que superan el 33 por ciento.

Esto muestra también el elevado nivel de endeudamiento que tienen estos países en relación a la evolución de sus exportaciones, es decir, si las exportaciones no crecen por lo menos al mismo ritmo que las importaciones, el nivel de endeudamiento deberá ser mayor que el que vemos en este cuadro.

El azúcar es uno de los principales productos de exportación de los países de esta región, en la década de los ochenta se ubicaba segundo, después del café, en ingresos por exportación. En la década de los noventa estos valores decayeron un 37 por ciento, ubicándose tercero después del sector de frutas y hortalizas y el café.

En este sentido, hay que destacar la continua disminución de los precios internacionales ya desde los inicios de la década de los ochenta. El motivo de esta baja en los precios internacionales está marcado por el incremento en los niveles de producción, generando un balance mundial excedentario y por lo tanto una sobreoferta de azúcar en el mercado mundial.

Las grandes regiones productoras de azúcar en el mercado mundial son, en primer lugar Asia con el 32 por ciento, América Latina y el Caribe con el 29 por ciento y en tercer lugar la Comunidad Europea (CE) con el 16 por ciento³⁰. Estos datos son tomados de la campaña 1998/99 y se separa a la región de América del Norte del resto, llegando a niveles de producción del 6 por ciento.

Respecto de las regiones productoras más importantes, tenemos que el primer productor (Asia) tiene niveles de saldos exportables muy bajos, sin embargo, quien más incide en el precio del mercado internacional es la CE debido a los montos elevadísimos que destina a subsidios tanto a la producción como a la exportación. Otro actor importante en el mercado mundial son los Estados Unidos, si bien los saldos exportables no son tan elevados, pero tienen un alto nivel de consumo y restringen el acceso a su mercado mediante la "Cuota Americana de Azúcar".

En esta sección hemos visto la situación de los países de América Latina y el Caribe, en relación a las condiciones de los países de brindar seguridad alimentaria mediante la generación de ingresos vía exportaciones y sustitución de importaciones y además destacamos al sector azucarero como una de las principales fuentes de ingreso de estos países.

A continuación haremos referencia básicamente al sector azucarero en relación a su incidencia en el sector productivo de los PINAs.

Enfoque sectorial

Los indicadores propios del sector azucarero en esta región, muestran también la importancia relativa frente a otros sectores. Hemos visto hasta ahora la importancia del sector en generación de divisas para sustitución de importaciones y así poder lograr un nivel de seguridad alimentaria adecuado, ahora haremos mención a la importancia del sector en relación a la oferta de empleo, que es otra manera de propiciar la ayuda alimentaria, mediante el ingreso genuino de la fuerza laboral.

Existen en América Latina y el Caribe 615 Ingenios Azucareros y tienen una capacidad de procesamiento de 2.05 millones de toneladas de caña por día. Este nivel de producción requiere cuatro millones de trabajadores.

Teniendo en cuenta que el total de población económicamente activa del sector agropecuario en la región es de 44 millones, el sector azucarero estaría absorbiendo casi un 10 por ciento del total. Teniendo en cuenta que el sector agropecuario no tiene actividades mano de obra intensivas, la generación de empleo del sector azucarero cobra aún más relevancia.

³⁰ Fuente: Informe Institucional de GEPLACEA - 1999.

Para tener una idea de la importancia del sector azucarero en esta región, determinaremos aquellos países exportadores netos de azúcar. En primer lugar, hay que considerar que el continente americano es exportador neto de este producto por aproximadamente 2.800 millones de dólares, correspondiendo 4.078 millones de dólares a América Latina y el Caribe y un saldo exportador negativo de 1.286 millones de dólares para los Estados Unidos y Canadá en el año 1997.

Para determinar los países exportadores netos de azúcar, se tomaron datos del promedio de los años 1990 a 1997 y también el año 1997 solamente.

En el Cuadro N° 5 se pueden ver los resultados de los países exportadores netos de azúcar, siendo coincidente la condición de los países para el promedio de los años 1990-97 y 1997.

Tomando un total de 35 países del continente americano, tenemos 19 considerados exportadores netos de azúcar y 16 importadores netos.

Otra manera de ver la importancia del sector azucarero en los países de América Latina y el Caribe, es determinando el peso relativo que tienen las exportaciones de este producto en relación al nivel de importación de productos agropecuarios e importaciones totales.

El Cuadro N° 6 muestra la relación entre las exportaciones de azúcar y la importación de mercancías totales (en valor). Se tomaron datos promedio de 1990-1997 y también del año 1997, sin embargo en el cuadro se ordena por promedio de los primeros años de la década para que el resultado tenga mayor estabilidad.

Este indicador nos permite verificar la importancia del sector azucarero como generador de divisas en relación a la capacidad de pago por las importaciones, es decir, muestra la importancia del sector azucarero en la balanza comercial.

En este sentido, cabe destacar que aquellos países en que las exportaciones del sector impliquen un alto porcentaje sobre el nivel de importaciones de mercancías, tendrá una mayor dependencia del sector. Cobrará mayor importancia el nivel de precios que tenga el producto y las posibilidades de lograr nuevos mercados o ampliar los existentes.

El Cuadro N° 6 muestra que Cuba tiene la mayor incidencia de exportaciones de azúcar en su balanza comercial, ya que representan el 44 por ciento de las importaciones de mercancías, seguido por Guyana con un 25 por ciento y Belice con el 17 por ciento. En el resto de los países que figura en el cuadro representa menos del 10 por ciento y es de destacar la situación de San Kitts y Nevis que el promedio de los siete años da un porcentaje del 8 por ciento pero que en 1997 es del 14 por ciento y la situación de Colombia que se mantiene en niveles del 7 por ciento.

En el resto de los países de la región, que no figuran en el cuadro, este indicador es inferior al 1 por ciento.

Cuadro 5						
PAISES EXPORTADORES NETOS DE AZUCAR						
REGION / PAIS	Exportaciones		Importaciones		Exportaciones Netas	
	1990-1997	1997	1990-1997	1997	1990-1997	1997
	(Miles US\$)	(Miles US\$)	(Miles US\$)	(Miles US\$)	(Miles US\$)	(Miles US\$)
Cuba	1.512.375	1.159.000	0	0	1.512.375	1.159.000
Brasil	1.080.844	1.771.324	7.541	257	1.073.303	1.771.067
Guatemala	177.409	255.355	38	31	177.371	255.324
Colombia	158.792	235.973	6.181	3.363	152.611	232.610
Rep. Dominicana	133.429	184.006	8.529	8.900	124.900	175.106
Guyana	119.781	133.530	3.573	1.000	116.208	132.530
Jamaica	92.590	110.128	17.489	15.060	75.101	95.068
Belice	43.089	45.950	49	61	43.040	45.889
El Salvador	36.736	55.741	79	178	36.657	55.563
Costa Rica	35.867	67.000	16	15	35.851	66.985
Trinidad y Tobago	33.193	43.305	5.400	11.334	27.793	31.971
Bolivia	26.954	22.054	41	16	26.913	22.038
Argentina	55.312	57.761	29.398	16.714	25.914	41.047
Barbados	30.018	35.653	5.100	6.601	24.918	29.052
Nicaragua	27.819	54.341	3.322	190	24.497	54.151
Panamá	23.968	28.669	488	8	23.480	28.661
San Kitts y Nevis	11.861	21.711	498	810	11.363	20.901
Honduras	6.130	3.551	1.972	58	4.158	3.493
Paraguay	3.401	3.755	1.690	1	1.711	3.754
Las Granadinas	1.159	0	1.867	970	-708	-970
Antigua y Barbuda	0	0	848	940	-848	-940
Dominica	3	3	1.469	1.623	-1.466	-1.620
Grenada	57	0	1.806	2.311	-1.749	-2.311
Santa Lucía	7	0	2.324	1.685	-2.317	-1.685
Ant. Neerlandesas	0	0	3.808	5.870	-3.808	-5.870
Suriname	0	0	4.892	6.000	-4.892	-6.000
Ecuador	7.549	2.400	20.898	31.216	-13.349	-28.816
Uruguay	3.885	2.896	19.745	29.823	-15.860	-26.927
Haití	3.500	0	36.636	43.000	-33.136	-43.000
Chile	28	69	48.989	97.718	-48.961	-97.649
Perú	28.856	34.289	85.733	86.586	-56.877	-52.297
Venezuela	13.991	5.089	72.969	67.927	-58.978	-62.838
México	70.947	208.520	132.412	23.348	-61.465	185.172
Canadá	17.321	7.539	283.467	281.742	-266.146	-274.203
Estados Unidos	136.823	61.536	874.599	1.074.288	-737.776	-1.012.752

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO. SAGPyA. 1999

Cuadro 6 RELACION EXPORTACION DE AZÚCAR — IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS —		
REGION / PAIS	Xazúcar/Mmercancias	
	1990-1997	1997
	%	%
Cuba	44%	30%
Guyana	25%	21%
Belice	17%	16%
San Kitts y Nevis	8%	14%
Guatemala	7%	7%
Rep. Dominicana	5%	5%
Barbados	4%	4%
Jamaica	4%	4%
Nicaragua	3%	4%
Brasil	3%	3%
Bolivia	2%	1%
Trinidad y Tobago	2%	1%
Colombia	2%	2%
El Salvador	2%	1%
Costa Rica	1%	2%
Panamá	1%	1%
Las Granadinas	1%	0%
Haití	1%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO. SAGPvA. 1999

El Cuadro N° 7 muestra el mismo indicador pero sobre el total de importaciones agrícolas, dentro del cual se incluyen los productos alimenticios.

Los casos para destacar en este cuadro son los de Guyana y Cuba, en que las exportaciones de azúcar superan ampliamente el nivel de importaciones agrícolas, con el 260 y 203 por ciento respectivamente. En el resto de los países, si bien la participación de las exportaciones es inferior al 100 por ciento, abarca una mayor cantidad de países en los que es elevada la participación del sector.

Como conclusión de este enfoque sectorial, podemos decir que el sector azucarero en los países de América Latina y el Caribe es de fundamental importancia, tiene una alta incidencia en la generación de divisas para financiar las importaciones, tanto de alimentos como otros bienes, es importante en la generación de mano de obra y apuntando a las cuestiones de política social, es un sector que permite, mediante el proceso de sustitución de importaciones, brindar seguridad alimentaria en la medida que los mercados de exportación se amplíen y los precios del mercado internacional recuperen su nivel mediante la eliminación de subsidios en los países desarrollados.

Cuadro 7 RELACIÓN EXPORTACIÓN DE AZÚCAR — IMPORTACIÓN DE PROD. AGROPECUARIOS —		
REGION / PAIS	Xazúcar/Mprod. agrícolas	
	1990-1997	1997
	%	%
Guyana	260%	275%
Cuba	203%	171%
Belice	89%	82%
San Kitts y Nevis	61%	90%
Guatemala	51%	47%
Rep. Dominicana	32%	33%
Jamaica	30%	32%
Brasil	25%	27%
Barbados	24%	21%
Bolivia	19%	14%
Nicaragua	16%	25%
Colombia	16%	13%
Costa Rica	14%	18%
Trinidad y Tobago	13%	14%
El Salvador	11%	10%
Panamá	10%	9%
Argentina	5%	3%
Las Granadinas	4%	0%
Honduras	3%	1%
Perú	3%	3%
Ecuador	3%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO. SAGPvA. 1999

ALGUNOS MECANISMOS QUE CONDICIONAN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como lo demuestra en uno de sus trabajos el recientemente ganador del premio Nobel A. Sen la "*seguridad alimentaria*" se encuentra más bien relacionada con la capacidad de compra de los consumidores que con un problema de abastecimiento. Amartya Sen en su trabajo Nobel demuestra que los problemas de hambruna se dieron cuando había niveles de producción altos.

En consecuencia, dado que el problema de "*seguridad alimentaria*" es un problema de acceso al alimento es un tema que trasciende las políticas agrícolas. Pero adicionalmente, es claro que el problema se concentra en los países en desarrollo que son los que tienen una alta proporción de la población carenciada.

El efecto de los mecanismos de subsidios y las restricciones al comercio para la "seguridad alimentaria" de los países en desarrollo

En los casos donde existe un volumen de comercio internacional importante pero debido a las diversas políticas distorsivas de algunos países existe un nivel de incertidumbre importante. La incertidumbre se minimizará sólo cuando contemos con un comercio agrícola transparente y equitativo. Esto es, la competencia responderá a las capacidades de los agricultores y no al nivel de fondos de las tesorerías que se vuelcan al sector.

Las intervenciones de los gobiernos en la agricultura han tenido una marcada influencia en los niveles y localización de la producción y consumo agrícola en el mundo. En los precios de los productos agrícolas tanto en el mercado doméstico como en el mercado internacional y en el nivel de variabilidad de los flujos comerciales y de los precios de los mercados mundiales.

Las diversas medidas de políticas distorsivas en los mercados agrícolas ha tenido como consecuencia un incremento de la producción y una reducción del consumo en el país subsidiado. Genera un creciente saldo exportable que termina deprimiendo los precios internacionales. Mientras que el efecto en los países que no disponen de recursos como para subsidiar su producción ha sido inverso. La reducción de los precios internacionales ha llevado a una contracción de la actividad. Tal situación indudablemente ha retrasado el desarrollo del país, incrementado el nivel de pobreza y, consecuentemente, afectando negativamente la "*seguridad alimentaria*".

En síntesis, los grandes apoyos que actualmente se vuelcan a la agricultura producen un incremento de la oferta exportable, una reducción de la demanda de importación y una contracción de los precios internacionales. La producción se localiza en las áreas de costos elevados (gracias a los subsidios) y se contrae en las áreas con mejores condiciones naturales (pero que no tienen el privilegio de recibir fondos públicos) generando una contracción del ingreso mundial y una significativa degradación del medio ambiente.

Otro importante efecto de las políticas de apoyo es que las mismas tienden a desestabilizar los precios de los productos que son comerciados internacionalmente. Los gobiernos al aislar los precios internos de los internacionales, impiden que los consumidores y productores respondan a las señales del mercado.

Consecuentemente, ante una contingencia climática que reduce la oferta internacional los precios van a incrementarse pero como los productores se ven aislados no tendrán incentivos para aumentar su producción. En el mismo sentido los consumidores al no observar modificación de los precios tampoco van a reducir su consumo como respuesta a la crisis de oferta. En conclusión dicho país (el que intervino) no va a contribuir con el ajuste necesario para restaurar el balance internacional. El efecto de las políticas nacionales es forzar a que el ajuste sea realizado principalmente por los países que no cuentan con medidas de apoyo.

Las diversas medidas de protección aplicadas por los países desarrollados se agravan en los momentos de depresión de precios donde los países entran en un proceso de represalia. Las políticas comerciales distorsivas actúan en forma competitiva generando un incremento en la incertidumbre de los mercados.

Una de las premisas fundamentales de la OMC, como de otros organismos internacionales, es generar canales que permitan que la competencia se realice en un marco de cooperación. De hecho esta actitud parece verificarse en las situaciones de crisis financiera pero no en los temas comerciales como la agricultura.

Consecuencias de las restricciones al comercio sobre la estabilidad del ingreso de los productores

La variabilidad inherente que poseen los precios de los productos agrícolas se traduce en volatilidad en los ingresos de los productores. Si un Estado decide frenar la volatilidad de precios, y por ende la de los ingresos de los productores, mediante retenciones y subsidios por ejemplo, lo que está realizando es una transferencia de volatilidad hacia productores de otros países.

Entonces, entre otras cosas, la variabilidad tanto de precios de los productos agrícolas como en los ingresos de los productores se encuentran fuertemente correlacionadas con las prácticas intervencionistas de los Estados en el funcionamiento del mercado.

A partir de estas políticas públicas lo único que se consigue es estabilizar los ingresos de los productores de una determinada región, pero a costa de transferir la variabilidad a los productores que se encuentran fuera de la influencia de tales políticas.

CONCLUSIÓN

Los puntos más relevantes del análisis macroeconómico son los siguientes:

- La situación del comercio exterior del sector agropecuario de los PINA, muestra una exposición de las importaciones del 50 por ciento.
- También existe un marcado incremento en las importaciones de alimentos en relación a la exportación de mercancías.
- Marcado incremento del peso de los servicios de la deuda externa en relación a las exportaciones.

Del análisis sectorial surge que:

- Para los PINA, el sector azucarero es un demandante significativo de mano de obra, dependiendo esto del nivel de crecimiento de las exportaciones.
- Dentro del grupo de los PINA, hay países que se encuentran en una situación favorable en la relación importaciones/producción y otros como Granada, Suriname, Haití, Venezuela y Barbados que están en una situación comprometida.

Además, se mostró que las restricciones al comercio, junto con los subsidios son una de las principales fuentes generadoras de distorsiones en la producción y en el consumo de bienes y, por ende, también generadoras de trastornos en el abastecimiento de productos. Esta situación, cobra mayor fuerza para el caso del comercio agrícola y en particular al sector azucarero, teniendo en cuenta que son bienes comercializables por excelencia, son los principales productos provistos por los países en desarrollo y que, por otra parte, poseen una alta participación en la canasta básica de consumo.

En consecuencia, es claro la coincidencia de los objetivos de "*seguridad alimentaria*" con los de liberalización del comercio agrícola que permita introducir un marco de equidad en el sector.