

# conferencia

C  
C 89/18  
Agosto 1989

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION ROMA

---

S

25° período de sesiones

Roma, 11-30 de noviembre de 1989

REAJUSTE AGRICOLA INTERNACIONAL

INFORME SOBRE LA SITUACION RESPECTO A LAS ORIENTACIONES 7, 8 Y 12

## INDICE

	<u>Párrafos</u>
I. Introducción	1 - 2
II. Resultados conseguidos respecto a las Orientaciones	3 - 50
Orientación 7	3 - 21
Orientación 8	22 - 39
Orientación 12	40 - 50

## I. INTRODUCCION

1. En su 24º período de sesiones, celebrado en 1987, la Conferencia decidió modificar la periodicidad de los informes sobre la situación con respecto a la aplicación de las Orientaciones y Objetivos del Reajuste Agrícola Internacional de un período bienal a un período cuadrienal. El séptimo informe sobre la situación se presentará, por lo tanto, en el 26º período de sesiones de la Conferencia, que se celebrará en 1991. Sin embargo, en 1989, a título excepcional, los resultados conseguidos respecto de la Orientación 7 (políticas que influyen en el comercio y el acceso al mercado agrícola internacional, Orientación 8 (estabilidad de los mercados mundiales de los productos agrícolas; acceso de los países en desarrollo importadores de alimentos a los suministros de alimentos en condiciones razonables) y Orientación 12 (asistencia exterior a la agricultura de los países en desarrollo). En consecuencia, en el presente documento se examinan los progresos realizados con respecto a la aplicación de las tres Orientaciones mencionadas.

2. Las cuestiones abarcadas por estas tres Orientaciones se examinan asimismo en los documentos de la Conferencia C 89/2 (El Estado de la Agricultura y la Alimentación) y C 89/23 (Informe parcial sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT (Ronda Uruguay) y repercusiones para la FAO). La evolución en las esferas de las tres Orientaciones determinan en gran medida el medio ambiente exterior del sector de la agricultura y la alimentación de los países en desarrollo. Los reajustes en este medio ambiente exterior constituyen uno de los elementos vitales de la estrategia a largo plazo para el sector de la agricultura y la alimentación que se está preparando en la FAO y que se examinará con relación al tema del programa de la Conferencia relativo a la preparación de la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (documento C 89/19).

## II. Resultados conseguidos respecto a las Orientaciones

### Orientación 7

"Todos los países, especialmente los países desarrollados, deberían dar muestras de la necesaria voluntad política, absteniéndose, en la mayor medida posible, de imponer nuevas barreras arancelarias o no arancelarias a las importaciones de productos agrícolas basados en la agroindustria, en particular los provenientes de los países en desarrollo, y deberían mejorar progresivamente el acceso a los mercados internacionales, con objeto de sostener una tendencia dinámica al aumento del volumen del comercio de tales productos, así como una mayor diversificación de la producción. Los países importadores deberían evitar la perturbación arbitraria de las oportunidades comerciales que surjan y del comercio existente. Los países exportadores deberían restringir en la mayor medida posible el uso de subsidios a la exportación y de medidas análogas que puedan obstaculizar el comercio, especialmente el de los países en desarrollo."

3. El último estudio anual<sup>1</sup> de la OCDE sobre las políticas, los mercados y el comercio agrícola indica que el apoyo a la agricultura en los Estados miembros de la OCDE sigue siendo alto. Esto tiene consecuencias negativas para el crecimiento y desarrollo ordenado del comercio mundial de productos agrícolas. Según las estimaciones de la Secretaría de la OCDE, los costos totales de las políticas agrarias aumentaron en más del doble entre 1979-81 y 1986, alcanzando la cifra de 272 000 millones de ecus (268 000 millones de dólares EE.UU.) para 18 de esos países agrupados. El grueso del apoyo total guarda relación con las políticas agrícolas de la CEE (12 Estados miembros), los Estados Unidos y el Japón. Además, aproximadamente el 70 por ciento de los costos totales son el resultado de las políticas de precios y otras políticas de apoyo al mercado que se pueden considerar, a primera vista, como políticas que distorsionan al comercio, sea directamente por medio de medidas fronterizas sea indirectamente a través de sus efectos en la producción y/o el consumo nacional. Según las indicaciones preliminares, los costos totales de esas políticas disminuyeron en 1987 y en 1988 ecus, pero esos costos aumentaron en dólares en 1987 antes de volver a alcanzar la cifra de unos 270 000 millones de dólares EE.UU. en 1988. El aumento de los precios internacionales de muchos productos agrícolas en los países de la OCDE, junto con algunos reajustes de las políticas, han contribuido a contener los costos de esas políticas el año pasado. Se ha de destacar, no obstante, que los costos del apoyo a la agricultura en los países de la OCDE, pese a sus cifras notablemente elevadas, pueden ser inferiores a los costos globales, si se tiene en cuenta que la información no cubre completamente a los países.

4. En general, la evolución reciente de las políticas agrícolas que afectan al comercio internacional revela una situación compleja. Algunos países industrializados han introducido cambios en sus políticas agrícolas que han producido el efecto de reducir las barreras al comercio, disminuir las subvenciones a la producción y limitar el aumento de los gastos de apoyo a la agricultura. Se han tomado también algunas medidas destinadas a abrir el comercio en un contexto regional. En el marco del GATT, las decisiones sobre las negociaciones Comerciales en abril de 1989 y la reanudación de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, teniendo especialmente en cuenta la necesidad de una reforma a largo plazo de las políticas agrícolas, particularmente en los principales países industrializados, y las medidas a corto plazo convenidas, renuevan la posibilidad de mejoras en las condiciones del comercio agrícola internacional. Por otro lado, con la reanudación de las negociaciones, se han logrado ciertos<sup>2</sup> progresos en las negociaciones relativas a los productos tropicales. Sin embargo, el nivel de apoyo proporcionado a la agricultura por medio de las políticas de la mayor parte de los países industrializados ha seguido siendo sumamente elevado, y principalmente en forma de medidas que provocan distorsiones en el comercio. Por añadidura, en algunos sectores de productos básicos importantes, la competencia por los mercados mediante programas de subsidios a la exportación no ha disminuido o hasta se ha intensificado.

---

1/ OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1989, París 1989.

2/ Para más detalles, véase el documento C 89/23.

5. La exacerbación de los problemas relacionados con el acceso a los mercados en el comercio agrícola estos últimos años se ha reflejado en el gran número de controversias presentadas ante el GATT. Se hicieron considerables progresos en la solución de varias de esas controversias. Sin embargo, durante 1988 y a comienzos de 1989 surgieron varias otras controversias nuevas.

6. En el período que se examina se han concertado varios acuerdos regionales que posiblemente tendrán importantes repercusiones para el comercio internacional, incluido el de productos agropecuarios. Entre éstos cabe mencionar el acuerdo comercial entre el Canadá y los Estados Unidos (estos dos países tienen la mayor corriente de comercio bilaterala del mundo). También se ha avanzado bastante en el programa de la CEE encaminado a crear para 1992 un mercado interno único exento de barreras arancelarias, habiéndose aprobado finalmente más de la tercera parte de las propuestas de la Comisión. En el contexto del Mercado Unico Europeo, algunos Estados ACP productores de banano han manifestado su preocupación por los posibles efectos para su situación de proveedores preferenciales de bananas a la Comunidad.

7. Desde el último examen por la Conferencia de las novedades relaciondas con el proteccionismo agrícola que guardan relación con la Orientación 7, se han iniciado también varios cambios importantes de las políticas agrarias que abarcan un gran número de productos básicos. A continuación se destacan algunos elementos de esos cambios relativos a distintos alimentos y piensos.

8. En el Japón, se inició, por decisiones gubernamentales adoptadas en julio y agosto de 1988, un programa para la eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación de una gran variedad de productos agropecuarios, con inclusión de la carne de vacuno, las naranjas, el zumo de naranja, algunas otras frutas y productos frutícolas y de tomate, productos preparados de carne de vacuno y de cerdo, algunos preparados azucarados y algunos productos lácteos. Para una serie de productos, especialmente la carne de vacuno pero también algunos frutos frescos y secos, el cerdo y los frijoles, el programa incluye reducciones en los aranceles aplicables a las naciones más favorecidas, mientras que por tercer año consecutivo el Ministerio de Agricultura del Japón decidió reducir las subvenciones a los precios al productor para la carne de vacuno y de cerdo y la leche cruda para la elaboración, a partir de abril de 1988.

9. En la CEE, en una reunión en la cumbre de jefes de gobierno celebrada en febrero de 1988, se acordó una gran variedad de medidas como base para el control de la producción y de los precios agrícolas y el establecimiento de controles jurídicamente vinculantes sobre los gastos de apoyo a la agricultura. Las principales decisiones establecieron un nuevo marco presupuestario que limita el aumento real máximo de los gastos y de los "estabilizadores", o el refuerzo de los mecanismos de estabilización ya existentes, y entraña la fijación de umbrales de producción y reducciones de los precios (o nuevos gravámenes de corresponsabilidad) cuando la producción exceda de niveles indicados para los cereales, semillas oleaginosas, vino, aceite de oliva, tabaco, frutos y hortalizas, azúcar, carne de oveja, leche, carne de vacuno y de ternera. Además, el acuerdo introdujo un sistema de cesación de cultivos, según el cual los agricultores que soliciten primas por ese concepto deberán reducir su superficie de cultivo total en un 20 por ciento como mínimo, y estableció medios para fomentar la jubilación anticipada de los agricultores.

10. En lo que se refiere a determinados productos básicos<sup>3</sup>, varios países desarrollados han adoptado nuevas medidas importantes para reducir el apoyo a los precios percibidos por el trigo y los cereales secundarios desde el segundo semestre de 1987, incluidos los principales exportadores como la CEE, el Canadá y los Estados Unidos. Con respecto a 1988/89, la sequía que afectó a América del Norte en 1988 tuvo una gran influencia en las políticas de producción cerealística de la actual campaña. En los Estados Unidos este hecho contribuyó a que se aprobara la Farm Drought Bill (ley relativa a los efectos de la sequía en la agricultura) para indemnizar a los agricultores cuyos ingresos se habían visto afectados y para recompensar a los ganaderos mediante el Programa de piensos de emergencia y el Programa de ayuda de urgencia para la producción de piensos. Otra consecuencia, si bien ésta afecta a la campaña de 1989/90, fue la decisión de reducir la proporción de la tierra que debía mantenerse improductiva de conformidad con el Programa de reducción de la superficie. La sequía repercutió también en la producción de cereales en el Canadá en 1988, y el Gobierno anunció un programa especial de ayuda para mitigar los efectos de la sequía y elevó considerablemente los pagos iniciales a los cultivadores de cereales para 1988/89 a raíz de la subida de los precios mundiales. En general, un aumento de los precios mundiales de los cereales provocó una fuerte reducción de los niveles de apoyo medido en equivalente en subvenciones al productor (ESP).

11. A pesar del permanente desorden de los mercados internacionales, varios de los cambios recientes de política han ido en la dirección de la liberalización del comercio de los cereales. Varios países suavizaron sus arreglos de cuotas de importación para ciertos cereales y algunos otros redujeron sus tarifas arancelarias.

12. Con respecto a la evolución de las políticas de exportación, la Argentina, como parte de una importante reforma de su política comercial, suspendió los impuestos sobre las exportaciones de trigo y cereales secundarios. El Canadá decidió poner fin al monopolio de la Junta Canadiense del Trigo sobre las ventas de avena a partir de agosto de 1989. Los Estados Unidos aprobaron su proyecto de ley sobre consignaciones a la agricultura, por la cual se destinan 770 millones de dólares EE.UU. a la concesión de subvenciones a través del programa de Fomento a las Exportaciones (PFE) en 1988/89. Mirando a un futuro más lejano, la legislación introducida a través del proyecto de ley sobre el comercio podría afectar a la futura política comercial. Dicho proyecto de ley garantiza la financiación del PFE en 1989/90 y 1990/91, elevando el límite superior a 2 500 millones de dólares EE.UU. Estipula asimismo que puede ampliarse el PFE para que incluya a todos los importadores interesados, en lugar de reducirse a los socios comerciales tradicionales. El mismo proyecto de ley prevé la introducción de préstamos de comercialización para el trigo y los cereales secundarios, si en enero de 1990 el Presidente decide que las negociaciones comerciales internacionales no han progresado lo suficiente.

---

3/ Los párrafos siguientes contienen sólo un estudio resumido de los cambios relativos a determinados productos básicos. Se pueden obtener más detalles en: El proteccionismo en el comercio agrícola: Examen de las medidas adoptadas en cumplimiento de la Resolución 2/79 de la Conferencia, documento CCP 89/18 del Comité de Problemas de Productos Básicos, 57º período de sesiones, Roma, 12-16 de junio de 1989.

13. En respuesta a una situación más restringida en el mercado internacional del arroz, la mayor parte de los países desarrollados exportadores adoptaron medidas para aumentar la producción de arroz cáscara en 1988. A consecuencia del cambio experimentado por el mercado internacional del arroz, que pasó de una situación excedentaria a otra de escasos suministros y de precios internacionales más elevados, en 1988 descendieron las subvenciones en los programas de exportación que están relacionados con los precios del mercado mundial. Sin embargo, no se produjo ninguna modificación fundamental de las políticas correspondientes a las ayudas a la exportación. Con respecto a los países en desarrollo exportadores de arroz, en Tailandia no se anunció ninguna nueva medida relativa a las exportaciones, mientras que algunos otros países adoptaron medidas para promover las exportaciones. No obstante, en 1988 disminuyeron tanto la parte del mercado internacional correspondiente a los pequeños exportadores como el volumen de sus exportaciones. Las medidas normativas relativas a las importaciones en muchos países no cambiaron básicamente en 1988 con respecto al año anterior. Sin embargo, se ha registrado una reducción de las restricciones a las importaciones de arroz en algunos países.

14. Al examinar los progresos realizados, en el contexto de las directrices para las medidas nacionales e internacionales en relación con el arroz, el Grupo Intergubernamental sobre el Arroz manifestó en su 32ª reunión, celebrada en 1989, su agradecimiento por el hecho de que la mayor parte de los países desarrollados había limitado el aumento de la producción, de conformidad con la anterior petición del Grupo. Lamentó, sin embargo, que no se hubiera introducido ningún cambio fundamental en los programas de subvenciones a la exportación.

15. La producción de semillas oleaginosas, aceites y grasas continúa fomentándose en muchos países por medio de planes de sostenimiento de los precios, complementados en algunos casos con otro tipo de medidas. En 1987 y 1988 la tendencia prevaleciente en algunos países desarrollados fue a subir los precios de sostenimiento o de compra en menor medida que en años anteriores o, en algunos casos, incluso bajarlos. En los países en desarrollo la tendencia general fue continuar elevando los precios de sostenimiento en 1987-88. Sin embargo, en muchos casos la inflación anuló al menos parcialmente el efecto incentivador de la elevación de los precios de sostenimiento. Con respecto a las medidas que afectan a las exportaciones en el sector de las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas, un número limitado de países exportadores redujo o eliminó en 1987-88 sus desincentivos a la exportación. No obstante, estas medidas positivas han quedado ensombrecidas por acontecimientos de signo contrario, especialmente un fuerte aumento repentino en el empleo de las ayudas de exportación. La evolución de las políticas de importación el año pasado parece confirmar en general la tendencia a liberalizar las importaciones, que ya se ha puesto de manifiesto en 1986-87. Según los informes, las medidas adoptadas en 1987-88 que abolían o reducían los derechos, impuestos y restricciones cuantitativas a las importaciones superan a las que se tomaron para establecer o aumentar ese tipo de obstáculos a las importaciones.

16. En su 22ª reunión, celebrada en marzo de 1989, el Grupo Intergubernamental sobre Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas, en el contexto de las directrices para la cooperación internacional en este sector, estuvo de acuerdo en que los progresos realizados en 1987-88 en la consecución de los objetivos generales de las directrices eran muy limitados y muy inferiores a los que había podido constatar el Grupo en

varias de sus últimas reuniones. En 1987-88 se había observado una clara tendencia al aumento del proteccionismo, tanto bajo la forma de una mayor protección de la producción de alto costo como a través de una utilización mucho mayor de ayudas a la exportación.

17. En la mayor parte de los países desarrollados, los precios de la carne al productor y/o al consumidor están sometidos a algún tipo de reglamentación directa o indirecta por los gobiernos. Sólo en muy pocos países la industria de la carne opera en una situación de mercado esencialmente libre. En las regiones en desarrollo también se ha tendido a recortar las subvenciones al consumo o a la producción de carne y a reducir la intervención estatal en los mercados interno y de exportación, así como a establecer tipos de cambio más realistas.

18. Debido a la oferta excesiva de carne, la CEE y otros países de Europa occidental han seguido adoptando medidas tendientes a estimular las exportaciones, especialmente de carne de vacuno. Aunque ha seguido siendo un importante exportador neto de ganado y de carne, la CEE ha autorizado en los últimos años un mayor volumen de importaciones de carne de vacuno, procedentes de varios países africanos asociados a la CEE, en régimen de franquicia aduanera y sujetas al pago de impuestos reducidos. Al mismo tiempo, se ha autorizado la entrada en franquicia a la CEE de un mayor volumen de carne de vaca de alta calidad, lo cual ha beneficiado sobre todo a los abastecedores sudamericanos. Los contingentes de las importaciones preferenciales de carne de vacuno para elaboración y ganado bovino vivo se redujeron hasta 1988, pero en 1989 se ha registrado cierto aumento. Los Estados Unidos han concedido diversas ayudas directas e indirectas a los exportadores de ganado y de carne desde mediados del decenio de 1980, pero la proporción de las exportaciones subvencionadas respecto al total de las exportaciones de los Estados Unidos disminuyó considerablemente en 1988. Al mismo tiempo, el volumen de las importaciones de carne de vacuno permitido por la ley sobre importaciones de carne aumentó hasta 1988, aunque se negociaron limitaciones voluntarias a las exportaciones con Australia y Nueva Zelandia en 1987 y 1988 y el nivel de las importaciones volvió a descender en 1989. En el Japón la reducción de los precios de sostenimiento de la carne de vacuno y de cerdo ha ido acompañada de una disminución de los derechos de importación. De hecho, en un proceso de liberalización, se reducirán gradualmente las restricciones cuantitativas a las importaciones de ganado vacuno y disminuirán los aranceles. En su 13a. reunión, celebrada en marzo de 1989, el Grupo Intergubernamental de la Carne consideró que los cambios en la política del Japón constituían la contribución más importante de los últimos años a la liberalización del mercado internacional de la carne.

19. Entre los países en desarrollo, la República de Corea han mantenido la prohibición de importar carne de aves de corral y de cerdo, pero reanudó las importaciones de carne de vacuno. El Gobierno de México ha mantenido las restricciones a las exportaciones de ganado bovino vivo y autorizó un aumento de las importaciones de ganado y de carne, sobre todo las procedentes de los Estados Unidos, como parte de su política de garantizar a los consumidores de las ciudades suministros suficientes a precios fijos. Las ayudas a la exportación concedidas por los países en desarrollo han seguido reduciéndose, debido en gran parte a graves problemas presupuestarios. Turquía es uno de los pocos países en desarrollo que sigue concediendo subvenciones a las exportaciones de

carne. La Argentina y el Uruguay han suprimido gradualmente la mayor parte de los impuestos sobre las exportaciones de ganado y de carne para mitigar los efectos negativos de la baja de los precios internacionales en la producción nacional.

20. El sector lechero ha seguido recibiendo un gran apoyo en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, Europa occidental aplicó una política encaminada a ajustar la producción de leche y productos lácteos a las posibilidades de colocación remunerativa. En la CEE la recogida de leche de vaca por las centrales lecheras fue en 1988 casi un 10 por ciento inferior a la de 1983, el año inmediatamente anterior a la introducción de contingentes de comercialización. La producción también volvió a decrecer en la mayoría de los restantes países de Europa occidental. En cambio, el Canadá aumentó ligeramente los contingentes y bajó las multas por las entregas en exceso. En el Japón también se incrementó en 1988/89 el contingente de la leche para elaboración, para la cual el Gobierno garantiza un precio fijo a los ganaderos, aunque el precio garantizado propiamente dicho se redujo en ese año y nuevamente en 1989/90. En los Estados Unidos, el único país desarrollado con economía de mercado del hemisferio septentrional que no utiliza contingentes de comercialización de la leche, la producción registró en 1988 un auge coyuntural, pese a un nuevo recorte del precio de sostenimiento y a los efectos de la sequía sobre los suministros y los precios de los piensos.

21. La constante reducción de la producción y las existencias mundiales dio lugar a una alza acelerada de los precios de la leche desnatada en polvo en el comercio internacional. También subieron los del mercado interno en la CEE y los Estados Unidos. No obstante, a partir de mediados de 1988, los Estados Unidos pudieron competir sin subvenciones en el mercado internacional de este producto, mientras que la CEE redujo en casi un 50 por ciento sus reembolsos a la exportación. Al final de 1988, los precios mundiales de la leche desnatada en polvo eran muy superiores al precio mínimo de explotación del GATT, que se subió dos veces en 1988. También aumentaron los precios de mercado de otros productos lácteos y los respectivos precios mínimos convenidos en el marco del Acuerdo Internacional sobre los Productos Lácteos. Sin embargo, gran parte del comercio internacional de mantequilla y aceite de mantequilla en 1988 siguió consistiendo en transacciones a precios especialmente bajos y en ayuda alimentaria. En la CEE los contingentes de 97 millones de toneladas se mantuvieron muy por encima del nivel de las ventas no subvencionadas de leche y productos lácteos en los mercados internos y en el exterior, que en los últimos años han registrado un promedio de 70 a 75 millones de toneladas en equivalente de leche. Por lo tanto, se seguirán colocando cantidades sustanciales, a precios subvencionados, en los mercados internos y externos.

### Orientación 8

"Todos los países deberían hacer los máximos esfuerzos y adoptar medidas apropiadas para lograr una mayor estabilidad de los mercados mundiales de productos agrícolas, a precios remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores, cuando proceda mediante el uso de convenios internacionales de productos básicos. A este respecto, la comunidad internacional debería



adoptar medidas para asegurar a los países importadores, especialmente los de bajos ingresos, acceso a los suministros y alimentos en condiciones razonables, particularmente en épocas de escasez alimentaria mundial."

22. La década de los años 80 ha sido un período especialmente desfavorable para la negociación de acuerdos internacionales sobre productos encaminados a asegurar una mayor estabilidad de los mercados mundiales de productos agropecuarios. Aunque ha habido una tendencia reciente al alza de los precios de los productos básicos en general, debido principalmente a los efectos de la fuerte sequía en América del Norte y a los programas de ajuste de la oferta en los países desarrollados, el nivel global de los precios agrícolas mundiales, incluso en términos nominales, fue en 1988 el 10 por ciento inferior al nivel de 1980. Los precios de varios productos básicos tropicales importantes (por ejemplo, el café, el cacao y el té) exportados principalmente por los países en desarrollo han descendido marcadamente en los dos últimos años al seguir existiendo en los mercados grandes excedentes. Las tendencias a la baja a largo plazo, unida a la fuerte variabilidad de los precios internacionales de muchos productos básicos, se han mantenido, lo que dificulta la concertación de acuerdos entre los productores y los consumidores sobre los niveles de los precios que deberían defenderse por medio de acuerdos internacionales sobre los productos básicos. Además, el impulso general del pensamiento político, particularmente en ciertos países desarrollados, han tendido a favorecer la liberalización de los mercados internacionales de productos básicos por medio de las fuerzas del mercado más que la estabilización por medio de acuerdos internacionales relativos a estos productos. Al mismo tiempo, las negociaciones en marcha sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT persiguen como objetivo el establecimiento de un sistema comercial de productos agropecuarios orientada hacia el mercado, en el que se reduciría la intervención de los gobiernos. Por consiguiente, no es sorprendente que en los dos últimos años no se haya negociado ningún nuevo acuerdo internacional sobre los productos básicos con disposiciones relativas a la estabilización del mercado. Por otro lado, han persistido graves tensiones y disensiones con respecto a la aplicación de algunos de los acuerdos internacionales sobre los productos básicos vigentes.

23. El Acuerdo Internacional sobre el Cacao de 1986, que entró en vigor en enero de 1987, no produjo ningún efecto sobre el precio del cacao. Sus operaciones de compra de existencias reguladoras se suspendieron en junio de 1987, cuando las compras alcanzaron el límite de las 75 000 toneladas en seis meses. Después de una breve recuperación, los precios del cacao se redujeron a comienzos del mes de septiembre de 1987 al nivel mínimo de cuatro años y medios antes. Sin embargo, el Consejo Internacional del Cacao no logró restablecer el mecanismo de sostenimiento de los precios del Acuerdo y el administrador de las existencias reguladoras no pudo intervenir en el mercado. Para reanudar las compras de existencias reguladoras, los productores y los consumidores convinieron (en enero de 1988) en reducir los precios de intervención. Sin embargo, las compras de existencias reguladoras, que alcanzaron el máximo de 250 000 toneladas en febrero de 1988, repercutieron poco en los precios. En marzo de 1988 un Consejo Especial de la Organización Internacional del Cacao no logró llegar a un acuerdo sobre un plan de retenciones con arreglo al cual los países de origen habrían mantenido en almacenamiento otras 120 000 toneladas de cacao lejos del mercado. Otras conversaciones celebradas en septiembre de 1988 y en marzo de 1989 terminaron sin llegar a un consenso sobre los nuevos niveles de los

precios de sostenimiento o un acuerdo sobre cualquier medida con respecto a la elevación sobre los atrasos de los derechos debidos a las existencias reguladoras, y los precios del cacao se redujeron a niveles muy inferiores a los límites de precios que se defenderían con arreglo al pacto. A raíz de los informes relativos a la enfermedad en la región productora de cacao de Bahía (Brasil) y de la sequía en Africa occidental, particularmente en Côte d'Ivoire, los precios del cacao se elevaron a fines de mayo de 1989, pero no parece que haya habido ningún cambio fundamental en la situación del mercado, donde la oferta sobrepasa a la demanda. El Acuerdo Internacional sobre el Cacao vigente expira en septiembre de 1990, pero se mantendrá prácticamente en suspenso, a menos que los participantes encuentren una solución a los problemas actuales en su próxima reunión de septiembre de 1989.

24. Los precios del café siguieron asimismo sometidos a presión en 1987 y 1988. Los productores y los consumidores acordaron (en septiembre de 1987) reintroducir los cupos de exportación para los dos últimos años del Convenio Internacional del Café de 1983, con el fin e que los precios volvieran a estar enmarcados en los límites convenidos de 120-140 centavos de dólar por libra con límites de seguridad de 115 centavos y 145 centavos, respectivamente. El cupo de exportación total convenido para el año agrícola del café 1987/88 fue de 58 millones de sacos (de 60 kg cada uno), que en octubre de 1988 se redujo a 56 millones de sacos para mantener los precios por encima de los 115 centavos por libra. En el primer trimestre de 1989, los precios descendieron por debajo del nivel de defensa de 120 centavos la libra y los cupos se redujeron en 2 millones de sacos en plazos sucesivos de un millón de sacos cada uno en febrero y marzo de 1989 y en 1,5 millones de sacos en abril de 1989. Los precios del café se estabilizaron, pero durante la mayor parte del tiempo se mantuvieron por debajo del nivel de defensa. Los principales países miembros productores y consumidores de café celebraron varias consultas oficiosas durante el primer semestre de 1989 para elaborar un nuevo Acuerdo Internacional del Café que sustituiría al pacto vigente que expirará en septiembre de 1989. Se examinaron propuestas encaminadas a prevenir los mercados en dos niveles, donde los no miembros pagan menos por el café que los miembros de la OIC, que han socavado el funcionamiento eficaz del Acuerdo, pero en las reuniones no se consiguió elaborar un criterio común con respecto a esta Cuestión. Por último, en nuevas conversaciones celebradas a principios de julio los miembros de la OIC convinieron en suspender los cupos de exportación, creando de ese modo el primer mercado libre del café desde 1987. Decidieron también prorrogar el Convenio Internacional del Café durante dos años a partir del 30 de septiembre de 1989, pero sin fijar cupos de explotación.

25. El segundo Acuerdo Internacional sobre el Caucho Natural (AICN II) concertado en 1987 entró provisionalmente en vigor (el 29 de diciembre de 1988) después de haber sido ratificado o aprobado por el número requerido de países productores y consumidores de caucho natural. El nuevo acuerdo de cinco años prevé unos exámenes más frecuentes de los precios y ajustes semiautomáticos de la escala de precios y ha aportado cierto grado de flexibilidad que no garantizaba el antiguo convenio. El segundo AICN no se ha sometido todavía a prueba, gracias al aumento de la demanda de caucho natural y a un mejor equilibrio estructural. En vista de ello, las previsiones generales son que, al igual que su predecesor, conseguirá estabilizar los precios del caucho natural. Las ventas de las existencias reguladoras con arreglo al primer Convenio resultaron sumamente rentables, además de conseguir su propósito principal de absorber los excesos de suministros a comienzos de los años 80 y de

venderlos en el mercado cuando la oferta se restringió en septiembre de 1987. En su reunión de abril de 1989 la Organización Internacional del Caucho Natural adoptó decisiones sobre la distribución entre sus miembros de las sustanciales partidas en efectivo del activo (estimadas en 371 millones de dólares EE.UU.) generadas por la venta mencionada de más de 300 000 toneladas de existencias reguladoras durante el período de vigencia del primer Acuerdo.

26. El Convenio Internacional del Azúcar de 1987 entró en vigor en enero de 1988. El nuevo Convenio es, como el anterior, un acuerdo puramente administrativo y no contiene ninguna cláusula reguladora. El Convenio tiene por objeto dar a la Organización Internacional del Azúcar y a su mecanismo estadístico la posibilidad de seguir siendo operativos y en particular de continuar proporcionando un marco adecuado para la preparación de un posible nuevo Convenio Internacional del Azúcar con disposiciones económicas.

27. El Convenio Internacional del Trigo de 1986, que abarca el Convenio sobre Comercio del Trigo y el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, entró en vigor en julio de 1986. El nuevo Convenio sobre Comercio del Trigo, como su predecesor, está previsto para un período de cinco años y no contiene ninguna disposición relativa a los precios o a las existencias. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1986 se ha mantenido en gran parte sin modificaciones desde el anterior. Convenido en su origen para estar en vigor hasta junio de 1989, el convenio se ha prorrogado recientemente por dos años hasta junio de 1991.

28. El Consejo Internacional de la Madera Tropical, establecido para administrar el Acuerdo Internacional sobre Madera Tropical, celebró dos reuniones en 1988, en el Brasil y el Japón, respectivamente, y una en mayo de 1989 en Côte d'Ivoire. Se iniciaron varios proyectos sobre información y formación del mercado, sobre aspectos de la industria forestal y sobre la reforestación y la administración forestal. En nombre de algunos comerciantes europeos de maderas tropicales se presentó la idea de un recargo sobre las importaciones de maderas tropicales, aprobada por todos los países consumidores. Las utilidades se acreditarán al fondo especial de la Organización Internacional de la Madera Tropical para sostener la administración forestal. Los países productores mantuvieron la posición de que unos precios más remunerativos para las maderas tropicales son esenciales para mantener los recursos de maderas tropicales.

29. El Acuerdo Internacional del Yute y los Productos del Yute de 1982 tenía que expirar en enero de 1989. Sin embargo, el Consejo de la Organización Internacional del Yute, en su 9º período de sesiones (noviembre de 1988), decidió prolongarlo dos años hasta enero de 1991 con el fin de posibilitar su renegociación. En su 11º período de sesiones (marzo de 1989) el Consejo convino en el texto del nuevo Acuerdo. Decidió también solicitar a la UNCTAD que convocara una conferencia internacional para renegociar el Acuerdo y propuso que la Conferencia se celebrara a partir del 30 de octubre de 1989.

30. El Consejo Internacional de Productos Lácteos y sus tres comités siguieron examinando el funcionamiento del Convenio Lechero Internacional del GATT (CLI) y evaluando la situación mundial de los productos lácteos. Dado el aumento de los precios en los mercados internacionales de prácticamente todos los productos lácteos, particularmente los que tienen un alto contenido proteínico, en 1988 se volvieron a aumentar los precios mínimos de exportación. Aunque los precios reales en el comercio

internacional de la leche en polvo superaron a los niveles mínimos a lo largo de todo el año 1988, una gran proporción de las exportaciones de mantequilla de los países miembros siguieron efectuándose a precios muy por debajo del nivel mínimo del CLI, como resultado de la derogación de las disposiciones relativas a los precios para la mantequilla vieja y con sujeción a ciertas condiciones relativas a las cantidades de exportación. En su período de sesiones de marzo de 1989, el Consejo Internacional de Productos Lácteos tomó nota del constante fortalecimiento del mercado mundial de productos lácteos. Los productos lácteos se estaban vendiendo en general bien en todos los principales mercados a comienzos de 1989 y los precios de los productos amparados por los Protocolos del Convenio Lechero Internacional siguieron estando bastante por encima de los niveles mínimos convenidos.

31. El Consejo Internacional de la Carne siguió examinando el funcionamiento del Acuerdo de la Carne de Bovino del GATT. El Consejo, y su Grupo de Análisis del Mercado, se han ocupado cada vez más también de los mercados de otras carnes, así como de cuestiones de índole política que tienen un interés especial para los participantes. Sin embargo, no se han hecho nuevos avances con respecto a otros objetivos del Acuerdo, como la expansión y liberalización del comercio.

32. En lo que respecta a las iniciativas relativas a nuevos acuerdos internacionales sobre productos básicos, la UNCTAD, en su séptima Conferencia (1987) pidió al Secretario General de la UNCTAD que convocara o reanudara reuniones de examen especiales de determinados productos básicos que no están cubiertos por acuerdos internacionales de productos básicos y que figuran incluidos en la lista indicativa de la resolución 93(IV) del Programa integrado para los productos básicos y que adoptara decisiones sobre las medidas internacionales apropiadas necesarias para resolver los problemas que afrontan esos productos básicos. En la UNCTAD ha estado en marcha desde entonces un proceso de consultas globales preliminares con ese fin, y la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD examinará los resultados a su debido tiempo.

33. El funcionamiento de los acuerdos, que no contienen disposiciones económicas y que apuntan a mejorar las condiciones estructurales del mercado del producto básico de que se trate, estuvieron en parte afectados por la insuficiencia de fondos para financiar los proyectos conexos de investigación y desarrollo. En este contexto, la necesidad de que se pueda disponer pronto de la Segunda Cuenta (que está destinada a financiar medidas en la esfera de los productos básicos distintas de la acumulación de existencias) del Fondo Común para los Productos Básicos tenía particular importancia. En esta esfera se han producido algunos acontecimientos positivos. La principal condición pendiente para la entrada en vigor del Acuerdo de creación del Fondo Común para los Productos Básicos, aprobado ya en junio de 1980, a saber, que los países lo ratificaran deberían presentar los dos tercios del capital contribuido directamente al Fondo, se cumplió en julio de 1988. Los representantes de los 64 Estados que en septiembre de 1983 habían ratificado el Acuerdo de creación del Fondo Común se reunieron en Nueva York el 19 de junio y decidieron que el Fondo Común entraría oficialmente en vigor ese día, es decir, el 19 de junio de 1989.

34. En su primera reunión anual (julio de 1989), el Consejo de Gobernadores del Fondo Común nombró al Director Gerente del Fondo y eligió Amsterdam como lugar para su sede. Eligió asimismo a 26 directores ejecutivos y a sus suplentes, que constituirían la Junta Ejecutiva del

Fondo hasta la segunda reunión anual del Consejo de Gobernadores, que era probable se celebrara en julio de 1990, en la cual se elegirían a los dos directores ejecutivos restantes y a sus suplentes para el resto del período de dos años. El Consejo ordenó a la Junta Ejecutiva que sometiera a su consideración, en su segunda reunión anual, proyectos de textos sobre asuntos de organización, incluido el reglamento para la administración del Fondo, acuerdos de relación con diversas instituciones cooperativas y el reglamento relativo al funcionamiento de las Cuentas Primera y Segunda.

35. La Primera Cuenta del Fondo Común que ha de contribuir a la financiación de la acumulación de existencias en el marco de los acuerdos internacionales de productos básicos se activará cuando los acuerdos de productos básicos repectivos que contengan disposiciones sobre existencias reguladoras decidan asociarse al Fondo. En la actualidad existen dos acuerdos internacionales de productos básicos que se basan en existencias reguladoras, a saber, los del cacao y del caucho. Sin embargo, la Segunda Cuenta, concebida para financiar medidas de fomento de los productos básicos y encaminadas a mejorar las condiciones estructurales de los mercados y a reforzar la competitividad de los productos básicos de exportación de los países en desarrollo a largo plazo, podrían entrar en funcionamiento tan pronto como el Fondo Común pasa a ser operacional.

36. En la Orientación se recomienda también la adopción de medidas "para asegurar a los países importadores, especialmente los de bajos ingresos, acceso a los suministros de alimentos en condiciones razonables, particularmente en épocas de escasez alimentaria mundial". Los suministros relativamente escasos en los mercados mundiales de los cereales durante 1988/89 plantea problemas para muchos países en desarrollo deficitarios en alimentos, ya que su acceso a las importaciones de alimentos se ve ya restringido por problemas de balanza de pagos derivados de la carga de la deuda exterior en aumento, la debilidad de la demanda de varios de sus productos primarios de exportación y otras dificultades económicas y financieras. El alza de los precios de los cereales se prevé que aumentará la factura de las importaciones de cereales de esos países en aproximadamente el 37 por ciento en 1988/89. El alza de los precios provocará también una reducción de los envíos de ayuda alimentaria dado que las consignaciones de los principales donantes se fijan en dinero.

37. Las disponibilidades de cereales para ayuda alimentaria en 1988/89 se prevé que se reducirán a 9,7 millones de toneladas, lo que representa 3,6 millones de toneladas o el 25 por ciento menos que en el año anterior, es decir, el volumen más reducido de los últimos seis años inferior a la meta anual mínima de 10 millones de toneladas establecida por la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974. La ayuda alimentaria en cereales para los países de bajos ingresos deficitarios en alimentos se espera igualmente que se reduzca sustancialmente en 1988/89. Aunque los envíos a esos países seguirán representando aproximadamente el 83 por ciento de la ayuda alimentaria total en cereales, la parte de sus importaciones totales de cereales cubierta por la ayuda alimentaria se prevé que se reducirá al 14 por ciento, en comparación con el 20 por ciento en 1987/88.

38. La situación general de los recursos de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) es también precaria. Al 31 de diciembre de 1988, las contribuciones de cereales a la Reserva ascendían a sólo 430 000 toneladas, en comparación con unas 644 520 toneladas en la misma fecha del año anterior, aunque la contribución de 92 088 toneladas

de productos básicos no cerealísticos era superior. Los retrasos en las promesas de los donantes a lo largo del año, unidos a la mayor demanda de ayuda de emergencia, particularmente para el número creciente de refugiados, limita gravemente la capacidad de la Reserva. No obstante, se proporcionó asistencia a unos 30 países que afrontaron situaciones de emergencia naturales o provocadas por el hombre durante 1988, recurriendo en parte a la solicitud de anticipos sobre recursos prometidos a la RAIE para 1989. El Consejo, en su 95º período de sesiones, celebrado en junio de 1989, al examinar el 14º informe anual del comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) del Programa Mundial de Alimentos (PMA), subrayó la necesidad de reforzar la base de recursos de la RAIE y, a ese respecto, manifestó que esperaba con interés el estudio sobre la misma que el PMA realizaría en colaboración con la FAO para someterlo a la consideración del CPA en su 29º período de sesiones de 1990.

39. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), en su 14º período de sesiones, celebrado en abril de 1989, recomendó que, a pesar de las reducciones en las existencias excedentarias de alimentos y del aumento de los precios de éstos, los donantes deberían poner el máximo empeño en mantener los envíos de ayuda alimentaria para los países de bajos ingresos y otros países deficitarios en alimentos en los que la insuficiencia de la producción y las limitaciones financieras sobre las importaciones podrían reflejarse en acusados descensos en el consumo per cápita. En su 95º período de sesiones, celebrado en junio de 1989, el Consejo invitó también a los donantes de ayuda alimentaria a que hicieran todo lo posible por mantener los envíos de ayuda alimentaria destinados tanto a los países de bajos ingresos como a otros países con déficit de alimentos.

#### Orientación 12

"Para apoyar las medidas de los países en desarrollo destinados a aumentar sustancialmente las inversiones en el sector agrícola, es preciso aumentar también sustancialmente la asistencia exterior de fuentes de financiación tanto bilaterales como multilaterales, de manera que sea posible cubrir lo antes posible las necesidades anuales, estimadas (a los precios de 1975) en 8 300 millones de dólares, con 6 500 millones en condiciones de favor, teniendo presente las estimaciones de la Secretaría de la FAO, según las cuales las necesidades de asistencia exterior aumentarán para 1990 a 11 000-12 500 millones de dólares (a los precios de 1975). Un mayor volumen de la asistencia en condiciones de favor, tanto bilateral como multilateral, debería concentrarse en los países de bajos ingresos y los donantes deberían asignar fondos suficientes para los gastos locales y atender, siempre que sea posible, las peticiones de participación financiera en los gastos recurrentes de la ejecución de proyectos de desarrollo en el sector agrícola."

40. La asistencia exterior destinada a la agricultura forma parte de las corrientes y transferencias de recursos externos totales destinadas a los países en desarrollo. Por consiguiente, es más lógico examinarla en el contexto de los cambios de las corrientes y transferencias totales de recursos. Según el informe de 1988 del Presidente del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), las corrientes totales de recursos netos a los países en desarrollo en 1987 ascendieron a 89 000 millones de dólares, cifra que representa una disminución con respecto a los 124 000 millones

de dólares de media anual durante 1979-81. Esto representa una reducción del 28 por ciento a los precios corrientes, pero casi la mitad (reducción del 47 por ciento) a los precios y tipos de cambio de 1986. Las corrientes de recursos netos totales, tal como las define el CAD, incluyen el valor total de las donaciones, la asistencia técnica, la ayuda alimentaria y las inversiones directas, así como los desembolsos con cargo a préstamos menos los reembolsos del principal. En cambio, excluye los pagos de intereses. Según el Banco Mundial, los pagos de intereses por los países en desarrollo alcanzaron los 54 000 millones de dólares en 1987 con respecto a la deuda a largo plazo solamente. Teniendo esto en cuenta, hubo una transferencia neta desde los países en desarrollo en lo que se refiere a la deuda a largo plazo (desembolsos menos la suma de intereses y los reembolsos del principal) de 38 100 millones de dólares en 1987. El cálculo preliminar de la transferencia neta de los países en desarrollo con respecto a la deuda a largo plazo para 1988 es de 43 000 millones de dólares<sup>4</sup>. Actualmente, la financiación oficial para el desarrollo neta (FOD)<sup>5</sup> a todos los sectores representa más de los dos tercios de todas las corrientes netas de recursos a los países en desarrollo en comparación con una proporción de la FOD de apenas algo más de un tercio a comienzos de los años 80. Este espectacular aumento del porcentaje que representa la FOD se debe en parte a la fuerte disminución de las corrientes privadas (principalmente en créditos a la exportación y préstamos de bancos) desde principios del decenio de 1980.

41. La falta de datos hace imposible presentar un conjunto de todas las corrientes de recursos (oficiales y privados) a la agricultura. Los datos correspondientes a la FOD a la agricultura en los desembolsos totales en concepto de FOD aumentaron rápidamente en el decenio de 1970, lo que refleja un cambio en las prioridades en favor de la agricultura, pasando del 13 por ciento en 1975 a aproximadamente la quinta parte de la FOD total en 1982 y manteniéndose en este nivel hasta el presente. Se puede observar una estructura análoga en lo que respecta a la parte que representa la agricultura en los desembolsos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que es la parte facilitada en condiciones de favor de la FOD, es decir, las donaciones o los préstamos con un elemento de donación de por lo menos el 25 por ciento. La AOD representó en 1987 las cuatro quintas partes de la FOD total<sup>6</sup>.

---

4/ Fuentes: OCDE, cooperación para el desarrollo: informe de 1988, París 1988, y Banco Mundial, cuadros de la deuda en el mundo 1988-89, Wáshington, D.C. 1988.

5/ La FOD se define como la suma de todas las corrientes netas de las instituciones oficiales bilaterales y multilaterales cuyo principal objetivo es promover el bienestar económico y social de los países en desarrollo.

6/ Los datos relativos a la AOD (y a la FOD) a la agricultura excluyen la ayuda alimentaria, que en valor durante los últimos 10 años representó entre el 8 y el 11 por ciento de la AOD anual total de los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE.

42. La meta de la asistencia exterior indicada en la Orientación se entiende que se refiere a las asignaciones oficiales de la ayuda a la agricultura según la definición "reducida" (véase la nota de pie de página del Cuadro 21.1). En 1987, el nivel de esos compromisos ascendió a 9 800 millones de dólares a precios corrientes (cuadro 21.1). Salvo en lo que respecta al nivel inhabitualmente elevado de los compromisos en 1986, los compromisos para 1987 representan el nivel más alto de todos los tiempos a precios corrientes. A precios constantes, sin embargo, representan el nivel más bajo desde 1981, en parte debido a la considerable devaluación del dólar desde 1985. Lo mismo cabe decir de las asignaciones para la agricultura con arreglo a la definición "amplia" (13 400 millones de dólares en 1987 a precios corrientes) que en términos reales alcanzaron su nivel más bajo desde 1980. Los datos preliminares correspondientes a 1988, de los que sólo se dispone en lo que se refiere a los préstamos multilaterales, muestran una nueva disminución de las asignaciones de ayuda a la agricultura de fuentes multilaterales, particularmente de los préstamos en condiciones comerciales.

43. La Orientación establece una meta de 8 300 millones de dólares a los precios de 1975. Esto representaría 15 300 millones de dólares, si se convirtieran en precios de 1967. Las asignaciones para 1987 de 9 800 millones de dólares a los rprecios corrientes fueron, por lo tanto, el 35 por ciento inferiores a la meta. El coeficiente de crecimiento medio de las asignaciones oficiales a la agricultura en términos reales fue del 6,2 por ciento al año entre 1974 y 1987. Sin embargo, a lo largo del tiempo se ha ido reduciendo, pasando del 11,6 por ciento al año en 1974-80 al 2,9 por ciento al año en 1981-87. Si esas tendencias continuasen, la meta de la Orientación no se alcanzaría antes de varios años, por no hablar de la de 11-12 500 millones de dólares a los precios de 1975 que la Orientación indica como las necesidades para 1990.

---

7/ Tradicionalmente se han utilizado los compromisos más que los desembolsos al informar sobre los progresos logrados con arreglo a esta Orientación debido a que no se disponía de los datos sobre los desembolsos a tiempo y con el mismo grado de detalle hasta hace muy poco.



Cuadro 12.1

Asignaciones oficiales de ayuda exterior a la agricultura  
(en condiciones de favor y sin ellas)

	Promedio de tres años			Anual		
	1974-76	1979-81	1984-86 <u>3/</u>	1985 <u>3/</u>	1986 <u>3/</u>	1987 <u>3/</u>
.....en miles de millones de dólares.....						
<u>Agricultura según definición</u>						
<u>"reducida" <u>1/</u></u>						
Total a precios corrientes	2,8	7,1	9,1	7,9	10,9	9,8
Total a precios de 1975 <u>2/</u>	2,9	4,7	6,2	5,8	6,7	5,3
Porcentaje en condiciones de favor	66	71	62	72	51	73
<u>Agricultura según definición</u>						
<u>"amplia" <u>1/</u></u>						
Total a precios corrientes	5,0	11,0	12,4	11,7	14,4	13,4
Total a precios de 1975	5,2	7,3	8,5	8,6	8,8	7,3
Porcentaje en condiciones de favor	65	71	64	68	56	70

- 1/ La definición "reducida" de la OCDE comprende toda la asistencia relacionada directamente con la producción agrícola y pesquera. La definición "amplia" comprende además de la ayuda para las actividades siguientes: actividades forestales, fabricación de insumos, otras agroindustrias, infraestructura rural, desarrollo rural y desarrollo regional y explotación de cuencas fluviales. Los datos no incluyen la ayuda alimentaria. Se excluye asimismo la asistencia de los países del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) y otros pocos países e instituciones.
- 2/ Deflactado por el índice de valores unitarios de las Naciones Unidas para la exportación de bienes manufacturados.
- 3/ Contiene algunas estimaciones de ayuda bilateral en 1985, 1986 y 1987.

44. Los desembolsos de asistencia exterior muestran considerables retrasos con respecto a la fecha del compromiso, y algunas asignaciones se han cancelado. Las fechas de los desembolsos muestran que por término medio la quinta parte de los compromisos de préstamos se suelen desembolsar el primer año y aproximadamente la mitad del préstamo al final del cuarto año después de contraer el compromiso. El 50 por ciento restante del compromiso se suele desembolsar en otros 8 a 9 años<sup>8</sup>. Como consecuencia de ello, los desembolsos de asistencia exterior en términos reales en cualquier año dado se determinan por los compromisos en los 10 a 15 años precedentes y por la evolución del poder adquisitivo de los valores de los préstamos nominales.

45. Se dispone de datos sobre los desembolsos correspondientes a la definición "amplia" del sector hasta 1986. Estos datos muestran que los desembolsos anuales medios en 1984/86 ascendieron a 10 800 millones de dólares a precios corrientes. Esa cifra representaba el 13 por ciento por debajo de la correspondiente a los compromisos de 12 400 millones de dólares que figuran en el Cuadro 12.1. Los datos de los desembolsos correspondientes a la definición "reducida" de la agricultura muestran una diferencia porcentual análoga entre las asignaciones y los desembolsos. Si hubiera que interpretar, por consiguiente, que la meta de la Orientación se refería a los desembolsos y no a los compromisos, la diferencia con respecto a la meta sería superior al 35 por ciento indicado anteriormente.

46. La Orientación indica que 6 500 millones de dólares, lo que equivale al 78 por ciento del objetivo total de 8 300 millones de dólares (ambas cifras a precios de 1975) se proporcionarían en condiciones de favor, es decir, en forma de donaciones o de préstamos con un elemento de donativo de por lo menos el 25 por ciento. En 1987 los compromisos en condiciones de favor ascendieron a 7 200 millones de dólares, es decir, el 73 por ciento de las asignaciones totales a la agricultura (definición "reducida"). Este porcentaje ha sido bastante constante a lo largo de muchos años con valores que oscilaban entre el 67 y el 73 por ciento. En 1986, cuando tanto la asistencia bilateral (otorgada casi totalmente en condiciones de favor) como la asistencia multilateral alcanzaron niveles sin precedentes, la parte de los compromisos en condiciones de favor se redujo al nivel más bajo de todos los tiempos debido a un porcentaje excepcionalmente reducido (31 por ciento) de los préstamos multilaterales en condiciones de favor. Los datos correspondientes a 1987 y los datos preliminares de 1988 muestran un gran aumento de los préstamos multilaterales en condiciones de favor, debido en parte a una fuerte recuperación en el nivel de préstamos de la Asociación Internacional de Fomento para la agricultura (que pasaron de 900 millones de dólares en 1986 a 1 400 millones de dólares en 1987 y a 1 800 millones de dólares en 1988).

47. Conviene señalar que el elemento donativo en toda la asistencia en condiciones de favor facilitada a la agricultura es muy elevado, al 61 por ciento en 1986 estuvo muy por encima del umbral del 25 por ciento requerido para clasificar las transferencias de recursos como transferencias en condiciones de favor. Por lo tanto, puede considerarse que el hecho de que no se haya alcanzado el objetivo de la asistencia en condiciones de favor a la agricultura se ha compensado en parte con el elevado elemento de donativo inherente a las transferencias que se efectuaron.

---

8/ Para un examen más detallado de esta cuestión véase FAO, Asistencia Exterior a la Agricultura: Tendencias, Políticas y Repercusiones (de próxima aparición en 1989).

48. Los datos sobre la asistencia exterior a la agricultura (definición "amplia") por su origen (bilateral, multilateral) muestran que la parte de la asistencia bilateral en el total ha oscilado entre el 40 y el 45 por ciento la mayor parte de los años. Este porcentaje disminuyó en 1986 al 39 por ciento a pesar de que la asistencia bilateral en cifras absolutas había alcanzado un nivel récord. Esto se debió a un aumento aún mayor de la asistencia multilateral. Este último aumento refleja un fuerte incremento en 1986 de los compromisos de préstamos del Banco Mundial (que casi se doblaron para alcanzar la cifra de los 4 600 millones de dólares), principalmente a América Latina. En 1987, los compromisos de asignación de capital del Banco Mundial a la agricultura se redujeron a 2 600 millones de dólares y unos datos preliminares correspondientes a 1988 indican una nueva disminución a 2 200 millones de dólares. Con el reciente aumento (en abril de 1988) de su capital autorizado, sin embargo, se espera que el Banco Mundial aumentará sus préstamos sustancialmente, lo que podría tener efectos positivos con respecto a los préstamos destinados a la agricultura.

49. Los datos sobre la distribución de la asistencia exterior a la agricultura por país receptor son incompletos y sólo existen en lo que respecta a la asistencia prestada en forma de capital. La principal distinción consiste en saber qué proporción y cuanta asistencia per cápita van a parar a los diferentes grupos de países. Los países de bajos ingresos deficitarios en alimentos (definidos como todos los países que tienen derecho a recibir la asistencia de la AIF, incluidos todos los países de bajos ingresos menos adelantados, pero con exclusión de los exportadores netos de cereales) recibieron en 1987 el 63 por ciento de los compromisos totales de asignación de capital a los países en desarrollo en comparación con el 60, el 65 y el 58 por ciento en 1974/76, 1979/81 y 1984/86, respectivamente. Su proporción en la parte de las asignaciones de capital en condiciones de favor fue superior y siguió un ritmo análogo de cambio (cuadro 12.2). La reducción de esas participaciones en 1984/86 se debe principalmente a un cambio en los países del grupo de bajos ingresos deficitarios en alimentos (véase la nota de pie de página del cuadro 12.2). La asistencia exterior per cápita muestra una clara redistribución estos últimos años en favor de los países de bajos ingresos deficitarios en alimentos. En cuanto a la distribución regional, se ha producido un aumento considerable en las asignaciones a los países en desarrollo de Africa, en parte en respuesta al llamamiento del Programa de acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de Africa (PANUREDA).

50. Las tendencias de la asistencia para el desarrollo (todos los sectores) dan a entender que existe una mayor flexibilidad en las modalidades de la ayuda, que debería contribuir a aumentar su eficacia. Una tendencia es un cambio de la ayuda a los proyectos a la ayuda a los programas (que representan actualmente más del 18 por ciento de los desembolsos bilaterales), mientras que otra tendencia consistía en la reducción de la proporción de la ayuda vinculada a la fuente, que pasó del 63 por ciento en 1972 con respecto a la AOD del Comité de Ayuda para el Desarrollo al 53 por ciento en 1982/73 (posteriormente esta proporción volvió a aumentar ligeramente para pasar al 55 por ciento en 1985/86). Los estudios sobre el costo de la vinculación de la ayuda dan a entender que reduce el valor de los préstamos para el desarrollo de un 15 a un 20 por ciento aproximadamente, al mismo tiempo que se calcula que es poco probable que la ayuda condicionada proporcione a los donantes algún beneficio macroeconómico importante. Otra limitación esencial al uso eficaz de la asistencia exterior es, en muchos casos, la falta de financiación de los costos locales y ordinarios de los proyectos de desarrollo. Aunque el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE aprobó (en 1979) las

"directrices sobre la financiación de los gastos locales y ordinarios", los datos indican una reducción de la financiación de los costos locales como porcentaje de la AOD (CAD) del 7,9 por ciento en 1982/83 al 4,4 por ciento en 1985/86. Esto es particularmente grave en lo que respecta a los proyectos agropecuarios, la mayor parte de los cuales tienden a representar unos gastos ordinarios elevados y un fuerte empleo de insumos locales.

Asignaciones oficiales de asistencia exterior a la agricultura (definición amplia)  
por origen, receptor y grado de condiciones de favor

Promedios

	1974-76		1979-81		1984-86 1/		1987 1/		1988 1/	
	Total	Cond. fav.	Total	Cond. fav.	Total	Cond. fav.	Total	Cond. fav.	Total	Cond. fav.
De todos los orígenes	5 000	3 236	10 974	7 742	12 449	7 951	13 394	9 364	...	...
Bilateral 2/	2 190	1 890	4 683	4 490	5 187	5 054	5 630	5 560	...	...
Multilateral 3/	2 810	1 346	6 291	3 252	7 262	2 897	7 764	3 804	7 302	3 811
(..... millones de dólares a precios corrientes .....)										
<u>A los países en desarrollo 4/</u>										
De ingresos bajos deficitarios en alimentos 5/	2 233	1 677	5 855	4 778	5 850	3 931	7 159	5 426	...	...
(dólares per cápita)	(0,96)	(0,72)	(2,27)	(1,86)	(2,10)	(1,40)	(2,50)	(1,90)	...	...
(dólares per cápita, excl. China)	(1,49)	(1,12)	(3,69)	(3,00)	(3,40)	(2,30)	(4,00)	(3,00)	...	...
Todos los demás países en desarrollo	1 515	669	3 175	1 422	4 169	1 686	4 164	1 828	...	...
(dólares per cápita)	(2,54)	(1,12)	(4,70)	(2,19)	(2,10)	(0,90)	(2,10)	(0,90)	...	...

1/ Cifras provisionales o que incluyen estimaciones parciales.

2/ CAD/CEE, OPEP bilateral.

3/ Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo (BID, BASD, BAED/FOO), FIDA, OPEP multilateral (BADEA, FADES, OFID, BIRD) PNUD, FAO (FF/PCT), GCIAI.

4/ Sólo ayuda de capital, es decir, excluidas las donaciones de asistencia técnica, que representaron el 15 por ciento del total en 1984-86, pero sobre las cuales no se dispone de datos por receptores. También se excluye la asistencia a países no clasificados como en desarrollo, así como parte de la asistencia bilateral de capital sobre la que no se dispone de datos por receptores.

5/ 65 países deficitarios en alimentos con un ingreso per cápita en 1983 inferior a 790 dólares (el nivel empleado por el Banco Mundial para determinar el derecho a la ayuda de la AIF). Para 1984 a 1987, 69 países deficitarios en alimentos con un ingreso per cápita inferior a 940 dólares en 1987. La nueva lista excluye a Malawi, Nepal y Pakistán, que figuraban en la lista anterior, que fueron exportadores netos de cereales en el período de 1983/84 a 1987/88, y agrega a Botswana, el Congo, Guatemala, Nicaragua, la República Dominicana, Swazilandia y Tuvalu.