



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/431
30 de septiembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 95 b) del programa

CUESTIONES DE POLÍTICA SECTORIAL: ALIMENTOS Y DESARROLLO AGRÍCOLA SOSTENIBLE

El aprovechamiento de los recursos de agua dulce para la producción alimentaria y agrícola, así como las repercusiones de los resultados de negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay en la producción de alimentos, incluidos los productos agroindustriales y la seguridad, alimentaria general de los países en desarrollo

Informe del Secretario General

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 - 2 | 4 |
| II. LOS RECURSOS DE AGUA DULCE Y LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA | 3 - 68 | 4 |
| A. Introducción | 3 - 5 | 4 |
| B. La disponibilidad y la distribución regional del agua dulce | 6 - 9 | 5 |
| C. Desarrollo de los recursos hídricos y seguridad alimentaria | 10 - 24 | 8 |
| D. Políticas y estrategias de fomento de los recursos hídricos en los países en desarrollo | 25 - 33 | 13 |



ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| E. Avances técnicos en el aprovechamiento de los recursos hídricos | 34 - 41 | 15 |
| F. Reducir el impacto ambiental | 42 - 48 | 18 |
| G. Conclusión | 49 - 50 | 19 |
| H. Actividades de los órganos de las Naciones Unidas y de otras entidades en materia de ordenación de los recursos hídricos | 51 - 68 | 20 |
| III. EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA DE LA RONDA URUGUAY Y LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIALES | 69 - 114 | 24 |
| A. Introducción | 69 - 71 | 24 |
| B. El Acuerdo sobre la Agricultura | 72 - 76 | 24 |
| C. Efectos del Acuerdo en la producción y el comercio mundiales de productos alimentarios y agrícolas | 77 - 86 | 28 |
| D. Efectos en la agroindustria y los mercados internacionales de productos agrícolas y tropicales | 87 - 92 | 32 |
| E. Efectos en la seguridad alimentaria mundial | 93 - 100 | 34 |
| F. Ajuste de la política agrícola | 101 - 110 | 38 |
| G. Conclusión | 111 - 113 | 40 |

Cuadros

| | |
|---|----|
| 1. Existencias y toma de agua dulce en los cinco continentes y en determinados países (cifras anuales para 1990) | 6 |
| 2. Consumo de agua dulce en los cinco continentes y en determinados países (1990) | 7 |
| 3. Países que probablemente sufrirán escasez de recursos hídricos en el año 2000 | 9 |
| 4. Resumen de las principales disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay | 25 |
| 5. Cambios proyectados de los precios, la producción y el consumo agrícolas en el año 2000 como consecuencia del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay | 29 |

ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| 6. Balanzas comerciales de determinados productos agrícolas (cifras reales y proyectadas) | | 31 |
| 7. Proporción de las exportaciones de productos agrícolas elaborados en el total de las exportaciones agrícolas | | 32 |
| 8. Proporción de las exportaciones de productos agrícolas altamente elaborados en el total de las exportaciones agrícolas | | 33 |
| 9. Valor de los márgenes preferenciales por región | | 34 |
| 10. Costo total de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo y los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (cifras reales y proyectadas) | | 37 |

Gráficos

| | | |
|---|--|----|
| I. Superficie bajo riego (por regiones) | | 12 |
| II. Tasa de incremento de las tierras bajo riego (por regiones) | | 13 |

I. INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 49/103, la Asamblea General instó a la comunidad internacional a que asignara alta prioridad al desarrollo de la alimentación y de la agricultura en el programa de desarrollo y a que movilizara recursos en los planos nacional, bilateral y multilateral para apoyar una agricultura productiva y una seguridad alimentaria sostenibles en los países en desarrollo. Reconoció que los recursos de agua dulce eran un bien escaso en un número cada vez mayor de países y que era necesario aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo, en parte mejorando el riego y administrando los recursos hídricos de una forma apropiada. La Asamblea también tomó nota de que los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales habían establecido una base para la reforma del comercio y la agricultura y tendrían repercusiones importantes en el desarrollo de la producción alimentaria, los productos agroindustriales y los mercados internacionales de productos agrícolas y tropicales, así como en la seguridad alimentaria mundial. La Asamblea pidió a las organizaciones y a los órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como a las instituciones financieras multilaterales, que prestaran asistencia a los países en desarrollo que lo solicitaran en la formulación y ejecución de políticas y estrategias nacionales de recursos hídricos, e instó a la comunidad internacional a que prestara especial atención a la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, entre otras cosas, diversificando más el sector agrícola y alimentario. Por último, la Asamblea pidió al Secretario General que, en consulta con los órganos, las organizaciones y los organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, le presentara un informe sobre la aplicación de la resolución, prestando particular atención al aprovechamiento de los recursos de agua dulce, así como las repercusiones de los resultados de la Ronda Uruguay en la producción de alimentos, incluidos los productos agroindustriales y la seguridad alimentaria general de los países en desarrollo.

2. El presente informe se ha preparado atendiendo a esa petición y ha recibido, en particular, aportaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La sección II abarca cuestiones relativas al aprovechamiento de los recursos de agua dulce en relación con el desarrollo de la agricultura y la alimentación y las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera. La sección III trata de los posibles efectos del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay en la producción de alimentos, incluidos los productos agroindustriales y la seguridad alimentaria general de los países en desarrollo.

II. LOS RECURSOS DE AGUA DULCE Y LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

A. Introducción

3. Las reservas mundiales de agua dulce se presentan básicamente en dos formas: las aguas superficiales y las aguas subterráneas. Las aguas superficiales son el agua dulce de los ríos, los lagos y los embalses que se acumula y fluye por la superficie de la tierra. Por el contrario, las aguas subterráneas se acumulan en el subsuelo en capas porosas de roca denominadas acuíferos. Si bien algunas aguas subterráneas se renuevan por infiltración de

la lluvia o de la nieve fundida, en su mayor parte se acumularon a lo largo de diversos períodos geológicos y, debido a su ubicación, no pueden reponerse una vez que se han agotado (Tietenberg, 1992).

4. A nivel mundial, las existencias de agua dulce (escorrentía total) son unas 10 veces superiores a la demanda actual. No obstante, esa estadística global oculta diferencias significativas en la distribución y la demanda de agua dulce en todo el mundo. Los efectos del aumento de la demanda en relación con las existencias en algunas partes del mundo ya están provocando situaciones graves de demanda excesiva en esas regiones. En el documento titulado "Un mundo en vías de urbanización: Informe mundial sobre los asentamientos humanos, 1996"¹ se estima que para el año 2000, debido al aumento demográfico mundial, las existencias de agua dulce disponibles en todo el mundo serán sólo 3,5 veces superiores a la demanda

5. En la presente sección se tratan brevemente algunas cuestiones destacadas relativas a los recursos de agua dulce, la producción agrícola y la seguridad alimentaria. También se presenta un breve panorama general de las actividades de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones en el campo de la gestión de los recursos hídricos.

B. La disponibilidad y la distribución regional del agua dulce²

6. Si la escorrentía mundial estuviera distribuida por igual entre todos los continentes, proporcionaría a cada persona 7,690 metros cúbicos (m³) de agua dulce al año (con la población de 1990). Sin embargo, en la realidad algunos continentes son más lluviosos que otros y hay importantes variaciones en un mismo continente (véase el cuadro 1). El consumo per cápita de agua varía considerablemente entre los continentes, de 1.692m³ al año en América del Norte a 244m³ al año en África.

7. Casi el 70% del agua que se consume en todo el mundo se dedica a la agricultura (véase el cuadro 2). Sin embargo, la proporción correspondiente a la agricultura disminuye constantemente debido al aumento de la demanda de otros sectores. Las pautas de consumo del agua constituyen un reflejo del proceso de desarrollo económico: a medida que aumenta la riqueza, el consumo de agua pasa de la agricultura a la industria y al sector doméstico.

8. En muchos sistemas de riego se pierde agua en cada una de las etapas que van de la fuente a los cultivos. Los cálculos de las pérdidas medias en los planes de riego indican que sólo alrededor del 45% del agua desviada o extraída para el riego llega a alcanzar los cultivos. Con todo, las pérdidas varían considerablemente, entre el 5% y el 50%. Puede haber pérdidas debidas a la aplicación en los campos (25%), pérdidas en la distribución por las explotaciones (15%) y pérdidas del sistema de riego (15%) (FAO, 1994).

9. La mayor parte del agua se escurre o se evapora incluso antes de llegar a las plantas. Las cifras mencionadas demuestran que en la agricultura el agua se utiliza de forma poco eficiente. En muchos países, aunque la escasez no es tan grave a nivel nacional, el uso excesivo de las aguas subterráneas, que contribuye al anegamiento y a la salinización, se ha convertido en un problema importante en determinadas regiones, como la China septentrional, la India occidental y meridional y partes de México.

Cuadro 1

Existencias y toma de agua dulce en los cinco continentes
y en determinados países (cifras anuales para 1990)

| Continentes/países | Existencias de agua | | | Toma de agua | | |
|--------------------------|--------------------------|--|------------------------------|--------------------------|------------------------------|---|
| | Total (km ³) | Por kilómetro cuadrado (m ³) | Per cápita (m ³) | Total (km ³) | Per cápita (m ³) | Proporción entre el consumo per cápita y las existencias (porcentaje) |
| <u>Mundo</u> | 40 673 | 309 799 | 7 690 | 3 240 | 660 | 9 |
| <u>África</u> | 4 184 | 141 154 | 6 460 | 144 | 244 | 4 |
| Kenya | 15 | 26 330 | 590 | 1,1 | 48 | 8 |
| Zaire | 1 019 | 449 374 | 28 310 | 0,7 | 22 | 0 |
| <u>América del Norte</u> | 6 945 | 324 882 | 16 269 | 697 | 1 692 | 10 |
| México | 357 | 187 039 | 4 030 | 54 | 901 | 22 |
| Canadá | 2 901 | 314 609 | 109 370 | 42 | 1 752 | 2 |
| <u>América del Sur</u> | 10 377 | 591 982 | 34 960 | 133 | 476 | 1 |
| Perú | 40 | 31 250 | 1 790 | 6,1 | 294 | 16 |
| Brasil | 5 190 | 613 728 | 34 520 | 35 | 212 | 1 |
| <u>Asia</u> | 10 485 | 383 893 | 3 370 | 1 531 | 526 | 16 |
| China | 2 800 | 300 223 | 2 470 | 460 | 462 | 19 |
| Indonesia | 2 530 | 1 396 579 | 14 020 | 17 | 96 | 1 |
| <u>Europa</u> | 2 321 | 490 746 | 4 660 | 359 | 726 | 16 |
| Polonia | 49 | 160 946 | 1 290 | 17 | 472 | 37 |
| Suecia | 176 | 427 579 | 21 110 | 4,0 | 479 | 2 |
| <u>Oceanía</u> | 2 011 | 238 639 | 75 960 | 23 | 907 | 1 |
| Australia | 343 | 45 025 | 20 480 | 18 | 1 306 | 6 |
| Papua Nueva Guinea | 801 | 1 768 759 | 199 700 | 0,1 | 25 | 0 |

Fuente: Datos tomados del Instituto Mundial de Recursos (en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). World Resources 1992-1993 (Oxford University Press, 1993).

Cuadro 2

Consumo de agua dulce en los cinco continentes
y en determinados países (1990)

(Porcentaje)

| Continentes/países | Usos domésticos | Industria/ energía | Agricultura |
|--------------------------|--------------------|-----------------------|-------------|
| <u>Mundo</u> | 8 | 23 | 69 |
| <u>África</u> | 7 | 5 | 88 |
| Kenya | 27 | 11 | 62 |
| Zaire | 58 | 25 | 17 |
| <u>América del Norte</u> | 9 | 42 | 49 |
| México | 6 | 8 | 86 |
| Canadá | 11 | 80 | 8 |
| <u>América del Sur</u> | 18 | 23 | 59 |
| Perú | 19 | 9 | 72 |
| Brasil | 43 | 17 | 40 |
| <u>Asia</u> | 6 | 8 | 86 |
| China | 6 | 7 | 87 |
| Indonesia | 13 | 11 | 76 |
| <u>Europa</u> | 13 | 54 | 33 |
| Polonia | 16 | 60 | 24 |
| Suecia | 36 | 55 | 9 |
| <u>Oceanía</u> | 64 | 2 | 34 |
| Australia | 65 | 2 | 33 |
| Papua Nueva Guinea | 29 | 22 | 49 |

Fuente: Datos tomados del Instituto Mundial de Recursos (en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), World Resources 1992-1993 (Oxford University Press, 1993).

C. Desarrollo de los recursos hídricos y seguridad alimentaria

1. Cumbre Mundial sobre la Alimentación

10. En su 28° período de sesiones, celebrado en octubre de 1995, la Conferencia de la FAO convocó una Cumbre Mundial sobre la Alimentación a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno en Roma en noviembre de 1996; la celebración de la Cumbre también fue apoyada unánimemente por la Asamblea General. El objetivo de la Cumbre es renovar el compromiso de los dirigentes del mundo con la erradicación del hambre y la malnutrición y con el logro de una seguridad alimentaria duradera para todos.

11. En la Cumbre se tratará de la necesidad de adoptar medidas a nivel mundial para resolver el problema más fundamental de la sociedad humana, a saber, la inseguridad alimentaria. Se espera que conduzca a la aprobación de políticas y estrategias apropiadas a nivel internacional y nacional, así como a un plan de acción que deban aplicar todas las partes interesadas: los gobiernos, las instituciones internacionales y todos los sectores de la sociedad civil. El aprovechamiento de los recursos hídricos es una de las cuestiones importantes que se debatirán en la Cumbre³.

2. Posibles problemas relacionados con la seguridad alimentaria

12. Cuando los recursos renovables internos de agua son inferiores a 1.000 m³ por persona al año, se considera que la disponibilidad de agua constituye un grave condicionante del desarrollo socioeconómico y la protección del medio ambiente. Más de 230 millones de personas en unos 26 países - 11 de los cuales se encuentran en África y nueve en el Oriente Medio - ya entran en esta categoría. En el cuadro 3 se enumeran los países en los que el suministro renovable interno de agua per cápita será inferior a los 1.000 m³ para el año 2000. Los países con menos de 2.000 m³ por persona se enfrentan a una grave situación de escasez marginal de agua, ya que se les plantean problemas importantes en los años de sequía. Se calcula que a fines del decenio de 1990 las existencias de agua serán inferiores a 2.000 m³ por persona en más de 40 países. Los continentes de África y Asia, en particular, presentan señales de una disminución de la disponibilidad de agua dulce, al mismo tiempo que la calidad del agua también empeora. Por el contrario, América del Sur está bien dotada.

Cuadro 3

Países que probablemente sufrirán escasez de recursos
hídricos en el año 2000

| País ^a | Población en el año 2000 (millones) | Recursos de agua | |
|-----------------------|---|--|---|
| | | Recursos internos renovables de agua (m ³ por persona) | Recursos hídricos, incluidas las corrientes fluviales procedentes de otros países (m ³ por persona) |
| Egipto | 62,4 | 29 | 934 |
| Arabia Saudita | 21,3 | 103 | 103 |
| Yemen | 16,2 | 155 | 155 |
| República Árabe Siria | 17,7 | 430 | 2 008 |
| Kenya | 34,0 | 436 | 436 |
| Argelia | 33,1 | 570 | 576 |
| Hungría | 10,1 | 591 | 11 326 |
| Rwanda | 10,4 | 604 | 604 |
| Malawi | 11,8 | 760 | 760 |
| Sudán | 33,1 | 905 | 3 923 |
| Marruecos | 31,8 | 943 | 943 |
| Somalia | 10,6 | 1 086 | 1 086 |

Fuente: FAO, "Políticas de Recursos Hídricos y la Agricultura", en Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1993 (Roma, 1993).

^a Hay Otros países menos poblados que también se incluyen en la categoría de países con escasez de agua: Jamahiriya Árabe Libia, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Mauritania, Israel, Túnez, Burundi, Botswana, Omán, Barbados, Cabo Verde, Djibouti, Malta, Qatar y Singapur.

13. La agricultura de regadío, que es más productiva que la agricultura de secano, representa casi el 40% de la producción mundial de alimentos en el 17% de las tierras cultivadas del mundo. La tecnología agronómica intensiva, con la que se han logrado constantes incrementos de la producción alimentaria mundial gracias al uso de variedades de alto rendimiento, la aplicación de abonos y medios eficaces de lucha contra las plagas, depende en gran medida del riego para asegurar y controlar la humedad del suelo en situaciones de pluviosidad insuficiente e irregular. Sin embargo, la agricultura de regadío es una actividad que entraña una utilización intensiva del agua. Absorbe casi el 70%

del consumo mundial de agua: más del 90% en las economías agrícolas de las zonas tropicales áridas y semiáridas, pero menos del 40% en las economías industriales de las regiones templadas húmedas.

14. No obstante, a medida que aumentan las necesidades de alimentos, cada vez es más difícil aumentar el suministro de agua a los agricultores. Si se tienen en cuenta también el consumo industrial y municipal, las pérdidas de agua y el caudal necesario en los cauces, las necesidades globales de agua para el año 2025 parecen ser superiores en un 5% a toda la escorrentía accesible. Las cifras en que se basa este análisis (la contribución respectiva de la agricultura de regadío y de secano, el volumen de agua necesario para una producción agrícola que satisfaga las necesidades de la alimentación humana y el caudal necesario en los cauces) pueden ser objeto de interpretaciones distintas. Con todo, es claro que las necesidades humanas llevan rumbo de colisión con la capacidad de suministro de agua del ciclo hidrológico. El agua va escaseando a nivel mundial y esta limitación de un recurso fundamental tendrá sus efectos en el costo de los alimentos.

15. Un panorama general de las existencias de agua y de la demanda prevista en todo el mundo pone de relieve las preocupaciones concretas de las distintas regiones. Prácticamente todos los países con un territorio mayormente árido, como los del Oriente Medio y el África septentrional, ya son importadores netos de alimentos. La prioridad del consumo de agua en esos países pasará a ser el abastecimiento suficiente de las ciudades y una economía saneada en los sectores de la industria y los servicios que permita obtener los ingresos necesarios para la importación de alimentos. Debido al valor en función de la escasez que tiene el agua, esas regiones no podrán tener industrias que hagan una utilización intensiva de ella. El sector agrícola de los países áridos donde escasea el agua tendrá que depender cada vez más de las aguas residuales de las ciudades y especializarse en producir los cultivos que permitan obtener los máximos ingresos y que sean difíciles de transportar. La seguridad alimentaria de esos países estará estrechamente relacionada con la solidez de su posición comercial.

16. En Asia, el volumen de agua dulce actualmente disponible por persona y por año (3.300 m³) se acerca bastante al volumen necesario para producir los alimentos necesarios por persona y año (2.000 m³ para una dieta equilibrada con algo de carne). A medida que aumenta la población y se diversifica la dieta en Asia, y a medida que se reduce la posibilidad de ampliar las zonas bajo riego y de aprovechar más los recursos hídricos, aumenta también la competencia entre los sectores. Dado que el 60% de la población mundial vive en Asia, esta tendencia puede someter a una fuerte presión a los mercados mundiales de alimentos. Si bien la fortaleza económica de varios países de Asia es bien conocida, no hay que pasar por alto que siguen existiendo grandes bolsas de pobreza, en particular en el Asia meridional.

17. Con la excepción de la cuenca del Congo-Zaire, en su región central, África es el continente más seco aparte de Australia y presenta el régimen pluviométrico más inestable. Cada año hay más personas en peligro por los efectos de las inevitables sequías, más o menos intensas. Por otra parte, los recursos hídricos de África están relativamente peor aprovechados que los de otras regiones. La productividad agrícola per cápita en el África subsahariana no ha crecido paralelamente al aumento demográfico, y desde el punto de vista de la nutrición la región se encuentra ahora en peor situación que hace 30 años: la producción alimentaria ha alcanzado un crecimiento de aproximadamente el 2,5%

anual, mientras que la población ha aumentado en un 3% anual. Además, la capacidad de África para obtener ingresos de las exportaciones a fin de importar alimentos no ha mejorado. Anteriormente en África se seguían obteniendo alimentos adicionales gracias a un aumento de las zonas bajo cultivo, pero ahora las buenas tierras van siendo escasas y la región se verá obligada a intensificar los regímenes de producción a fin de aumentar el rendimiento. Los planes de aprovechamiento del agua, en sus distintas formas, desde el acopio y el almacenamiento de agua hasta el moderno regadío con tuberías, deberán efectuar una contribución importante a la transformación de la eficacia y la seguridad del suministro de alimentos en África.

18. Como continente, América Latina posee buenos recursos de agua, aunque existen considerables diferencias entre las regiones. Los problemas hídricos en América Latina se refieren principalmente a la escasa eficiencia del aprovechamiento del agua, a la gestión de los recursos, a la degradación del medio ambiente y a la lucha contra la contaminación.

19. El aumento de la producción para satisfacer la demanda de alimentos en el futuro deberá provenir esencialmente de la intensificación, y no de la expansión de la agricultura. Deberá intensificarse tanto la agricultura de secano como la de regadío, aunque el potencial de intensificación de la agricultura de regadío es mucho mayor.

3. Potencial de riego

20. Las estimaciones disponibles indican que el potencial de expansión del riego es considerable. Un estudio del Banco Mundial y el PNUD de 1990 indica que es posible aumentar en más de 110 millones de hectáreas (59%) la superficie regada en los países en desarrollo. Asia tiene el mayor potencial de incremento (69 millones de hectáreas, o un 44%), seguida de América del Sur (20 millones de hectáreas, o un 217%, principalmente en Brasil). El mayor potencial con respecto al nivel actual corresponde al África subsahariana (de 3,4 millones a 16,5 millones de hectáreas, o un 470%, principalmente en Angola) y puede atribuirse a la mejora de las oportunidades técnicas y económicas y a la necesidad de responder a la presión demográfica. La densidad de la población y las necesidades alimentarias de varios países del África subsahariana, como Botswana, Burkina Faso, Kenya, Malí, Mauritania, el Níger, el Senegal y Somalia, rebasan ya la capacidad de una agricultura de secano que requiere pocos insumos. En esos países escasea también la tierra que permita períodos vegetativos de más de 180 días, por lo cual es probable que el riego pase a ser parte indispensable de la estrategia general de aumento de la producción alimentaria.

21. Las ventajas de explotar estos potenciales de riego son considerables. Según el estudio del Banco Mundial/PNUD, la explotación del potencial total de 110 millones de hectáreas en los países en desarrollo permitiría producir, teóricamente, una cantidad adicional de 300 a 400 millones de toneladas de cereales, suficientes para cubrir la dieta básica de 1.500 a 2.000 millones de personas. Sin embargo, se estima que para ello serían necesarias unas inversiones que oscilarían entre 500 y 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos (FAO, 1995), si bien los avances de la ingeniería, como las técnicas de perforación y el uso de materiales plásticos baratos y ligeros, y los avances en la gestión de las obras deberían reducir los gastos de capital de la explotación de los recursos hídricos.

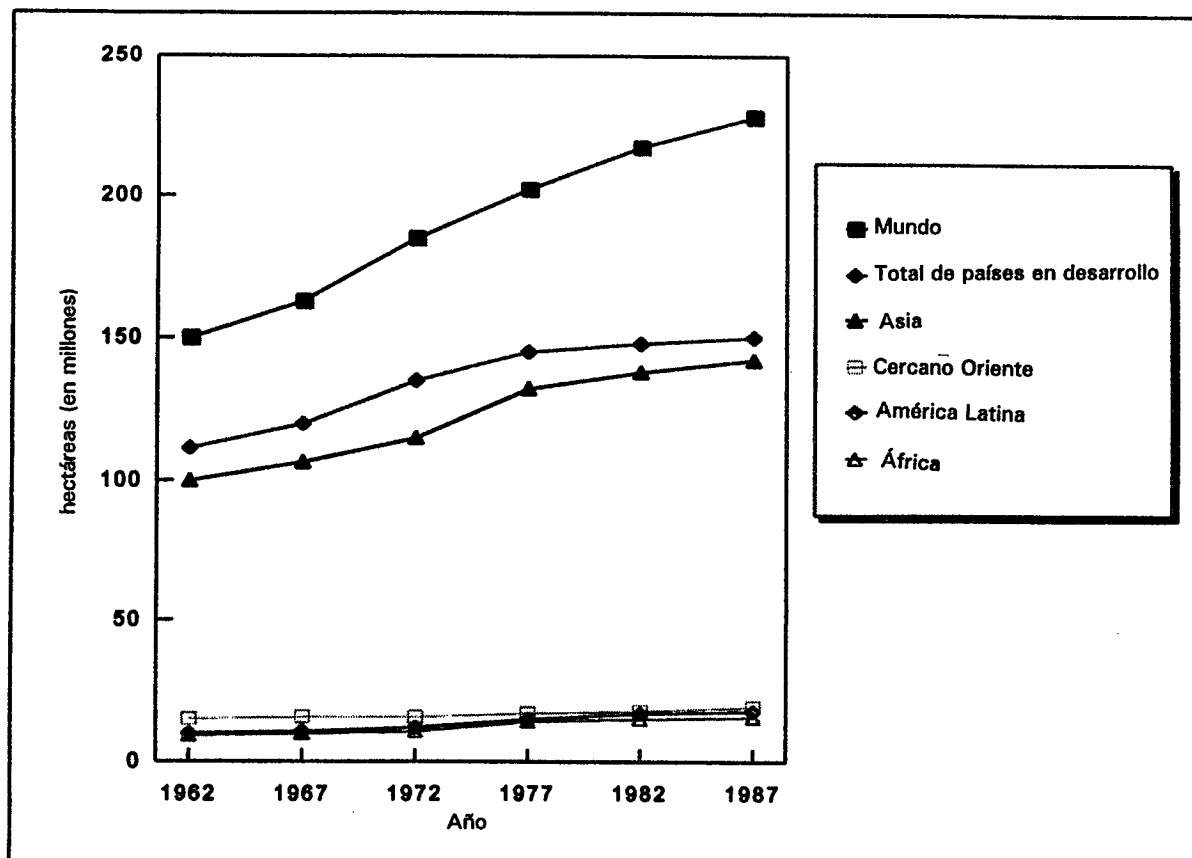
4. Requisitos y perspectivas para la expansión del riego sostenible

22. En los últimos cuatro decenios el desarrollo de la agricultura de regadío ha proporcionado una buena parte del aumento de producción que ha hecho falta para satisfacer las necesidades de la población. A mediados del decenio de 1980, el 36% del total de la producción agrícola provenía de menos del 15% de las tierras cultivables bajo riego. En el plano mundial, la tasa media de expansión de las tierras de regadío era de cerca del 1% anual a principios del decenio de 1960 y alcanzó un máximo de 2,3% anual entre 1972 y 1975. La tasa de expansión que comenzó a disminuir a mediados del decenio de 1970, está situada hoy en día en menos del 1% anual (véanse los gráficos I y II). Una causa habitual del descenso fueron los elevados costos que suponían los proyectos de riego. Los gastos que suponen las obras han ido aumentando, mientras que los precios mundiales de los cereales más importantes se han reducido notablemente. El precio del arroz, por ejemplo, disminuyó cerca del 40% en valores reales entre 1965 y 1985.

23. El rendimiento general de muchos proyectos de riego está actualmente muy por debajo de lo que se esperaba. Un funcionamiento y un mantenimiento poco apropiados y la falta de eficiencia en la ordenación de unos recursos hídricos que cada vez escasean más contribuyen a numerosos problemas socioeconómicos y ecológicos. Preocupan especialmente la subida rápida de las aguas subterráneas (que da lugar a anegamiento), el escaso rendimiento de las cosechas y la salinidad del suelo.

Gráfico I

Superficie bajo riego (por regiones)



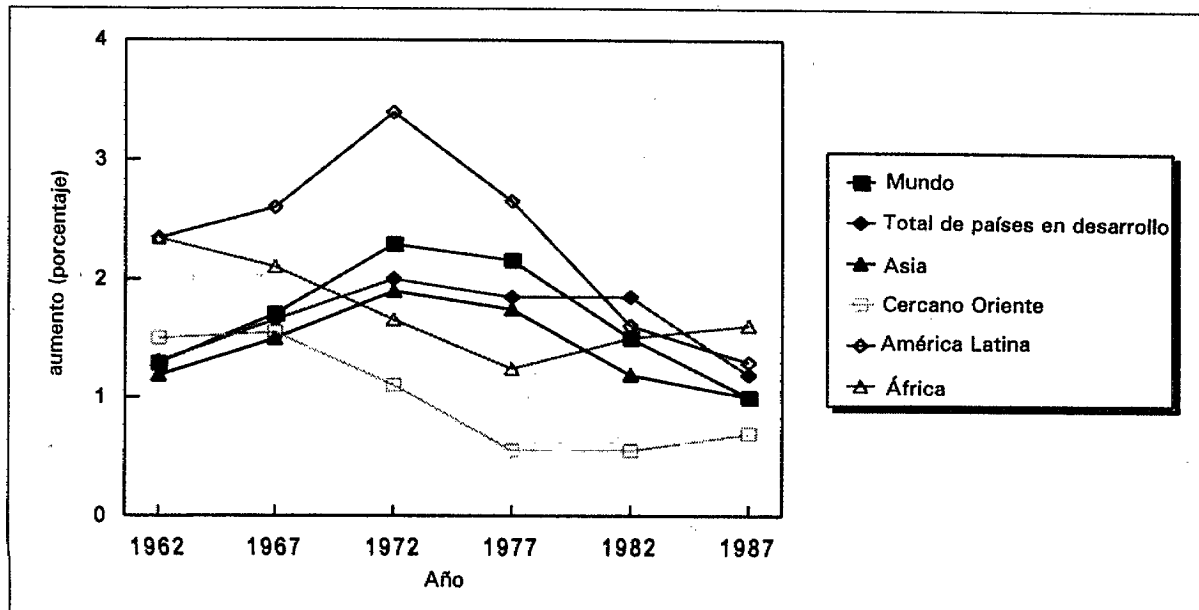
24. La producción sostenida en las tierras de regadío y de secano exige un aprovechamiento óptimo del entorno físico en cada ecosistema constituido por suelos, cultivos y climas específicos. En las áreas de secano tienen importancia fundamental las medidas de conservación de las aguas como la ordenación de los barbechos (incluida la ordenación de los residuos en los cultivos), el control de la escorrentía y la recogida de agua. Las prácticas complementarias comprenden la explotación selectiva de variedades xerófilas y de alto rendimiento, el uso eficaz de herbicidas y fertilizantes, la rotación de cultivos y la fijación de fechas de siembra para elevar al máximo las posibilidades de que llueva durante los períodos cruciales de crecimiento de los cultivos. Los efectos sinérgicos de esas prácticas son complejos cuando se las incorpora a los sistemas de agricultura de secano, pero aún son más decisivos para la agricultura de regadío, en la cual pueden surgir otros efectos derivados del monocultivo continuo. En ciertas zonas, por ejemplo, a veces hace falta drenar las tierras de cultivo de arroz para eliminar las sustancias tóxicas que se acumulan en el suelo tras varias cosechas consecutivas de arroz.

D. Políticas y estrategias de fomento de los recursos hídricos en los países en desarrollo

25. Dado que cada vez hacen más falta medidas efectivas y oportunas para solucionar los problemas hídricos más urgentes que suelen estar relacionados directa o indirectamente con la utilización del agua para la agricultura (por ejemplo la escasez de agua y la degradación del medio ambiente), hoy urge mejorar el proceso de adopción de decisiones, adoptar políticas precisas de fomento de los recursos hídricos y crear marcos jurídicos e institucionales apropiados en el plano nacional. Sin embargo, muchos países, a pesar de enfrentarse a un número creciente de problemas relacionados con el agua o bien no prestan suficiente atención a la adopción de medidas de ordenamiento, a la elaboración de políticas nacionales en el sector hídrico y a la creación de instituciones que las apliquen, o bien no cuentan con la capacidad necesaria para ello.

Gráfico II

Tasa de incremento de las tierras bajo riego (por regiones)



26. Los distintos países en los que se dan diferencias internas de climas, grado de disponibilidad de agua, estructuras económicas, presión demográfica y sistemas culturales, políticos y administrativos, deben instituir estrategias de fomento de los recursos hídricos aceptables desde el punto de vista político a fin de abordar las cuestiones prioritarias en cada uno de ellos. Dado que en muchas partes del mundo los países deben compartir sus recursos hídricos con, por lo menos, otro país, unas políticas nacionales claras y armonizadas también forman una base importante para establecer entre los países diálogos que fomenten la cooperación y la explotación de las aguas transfronterizas.

27. La ejecución de la política nacional en el sector hídrico exige que se adopte un enfoque global basado en una metodología convenida y bien definida. La FAO, junto con el PNUD y el Banco Mundial y en colaboración con varios gobiernos, ha elaborado una metodología y ha publicado normas y marcos relativos a los enfoques, procesos y prácticas relacionados con el examen de las políticas del sector hídrico en el plano nacional. El objetivo que se persigue con esas normas es alentar a los países para que examinen su sector hídrico nacional, describir la amplia gama de medidas de que se dispone para ordenar los recursos hídricos y las ramificaciones de éstas, incluida la relación entre el sector hídrico y otros sectores de la economía, y fomentar la reforma, la planificación y el desarrollo institucional de los sectores hídricos nacionales en sus vertientes jurídicas y de elaboración de políticas. De ese modo, las normas fomentan y proporcionan una metodología específica para aplicar conceptos generalmente aceptados en materia de política hídrica, estipulados en el Programa 21⁴ y en la Declaración de Dublín (A/CONF.151/PC/112, anexo II) y enunciados en el documento de política del Banco Mundial titulado "Water resources management"⁵.

28. Un número creciente de países en desarrollo ha iniciado el proceso de examen y reforma de las políticas del sector hídrico. Los donantes también han pasado a considerar como aspectos prioritarios el apoyo y la asistencia técnica para la reforma de las políticas nacionales del sector hídrico.

29. El examen de las políticas nacionales del sector hídrico, que forma parte del proceso de elaboración de políticas de los países, toca cuestiones delicadas. Es importante seleccionar con cuidado las medidas de política para que se ajusten a la situación específica de cada país y que el proceso cuente con el firme compromiso de los encargados de tomar decisiones en el ámbito nacional. No suele resultar eficaz introducir por separado elementos de las políticas, como la legislación o la fijación de precios para el agua, sino que es más práctico adoptar un enfoque global en el que se conjuguen de manera equilibrada las medidas de política correspondientes a distintas esferas como la ordenación del agua, las políticas globales y sectoriales y los marcos jurídicos e institucionales.

Mejora del ordenamiento actual de las aguas

30. La mejora de los proyectos actuales de ordenación de las aguas será una gran dificultad a la que se enfrentará la agricultura de regadío en el futuro. En la eficacia del riego intervienen muchos factores de carácter técnico, social, económico, institucional y de otro tipo, de modo que no es probable que un enfoque basado en medidas aisladas sirva para solucionar los problemas si éstos no se abordan de manera integrada. Por otra parte, las restricciones de

recursos financieros y humanos requieren concentrar las actividades a fin de garantizar consecuencias apreciables y duraderas.

31. En vista de la enorme escasez de agua, México, por ejemplo, introdujo una serie de reformas dirigidas a que disminuyera el consumo per cápita de agua. Los principales mecanismos para lograr esa reforma, respaldada por unas leyes nacionales que definían el agua como un bien económico, en lugar de bien gratuito, consistían en instruir a la población sobre la forma de ahorrar agua, establecer para los aparatos domésticos normas de eficiencia rigurosas e imponer cánones realistas. Se reorganizó la red de riego y se alentó a los usuarios a que se ocuparan del funcionamiento, el mantenimiento y la financiación de los grandes distritos de riego.

32. En el plano macroeconómico, los gobiernos cada vez encuentran mayores dificultades para financiar las políticas hídricas actuales, por lo cual muchos países en desarrollo están introduciendo cambios fundamentales en las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los programas de ajuste característicos exigen una mayor dependencia de los mercados, más libertad de comercio, austeridad fiscal y la eliminación paulatina de subsidios a la producción y el consumo (en el mercado de insumos y en el de productos). Las medidas de reducción presupuestaria suponen una mayor competitividad entre los distintos sectores y dentro de cada uno para financiar nuevos proyectos de aprovechamiento de aguas. Algunas consecuencias directas a las que se enfrentan los encargados de ordenar el agua son la disminución de las inversiones de capital en nuevos proyectos de aprovechamiento de aguas, la eliminación de los subsidios al riego, un intento más decidido de recuperar los costos y la mayor atención que se presta a la gestión de la demanda a fin de mejorar el uso eficiente de las existencias.

33. La FAO ha instituido un programa importante denominado "eficiencia en el consumo" de agua, dirigido a atender a las necesidades de los Estados miembros. El programa se centra en las siguientes cuatro esferas en las que, gracias a su experiencia previa y a los conocimientos técnicos acumulados, la FAO presenta ciertas ventajas comparativas:

- a) Mejora de la ordenación de las aguas en las explotaciones;
- b) Mejora de la gestión de los planes de riego;
- c) Evaluación y difusión de técnicas de aprovechamiento de las aguas intermedias;
- d) Apoyo a los Estados miembros.

E. Avances técnicos en el aprovechamiento de los recursos hídricos

1. Planes, métodos y técnicas modernos de riego

34. El despilfarro de muchos sistemas de riego puede reducirse mejorando la tecnología y las prácticas de aprovechamiento de las aguas. Muchos sistemas actuales de riego fueron proyectados hace 50 o incluso 80 años y utilizan todavía la misma tecnología. A continuación se enumeran cuatro tipos de mejora de los sistemas de riego que ofrecen más posibilidades para conseguir unos

servicios adecuados y un funcionamiento sostenible desde el punto de vista económico y ambiental (FAO, 1995 b):

- a) Mejoras estructurales de los sistemas principales mediante la utilización de equipo y material nuevo (tubería de baja presión, geotextiles, etc.);
- b) Tecnología moderna de regulación del agua (regulación local y central del caudal y nivel del agua, sistema de apoyo a la toma de decisiones);
- c) Sistemas integrados de utilización del agua (uso conjunto, recarga artificial);
- d) Planes descentralizados con sistemas perfeccionados de distribución y aplicación (sistemas con bombas de poca altura de impulsión, riego en pequeña escala).

35. Lo que en general hace falta es instruir y capacitar al personal de extensión y a los encargados de las explotaciones para permitir que los científicos, los técnicos y los agricultores intercambien experiencia y tecnología, supervisar y evaluar el funcionamiento de los planes de riego y las aguas subterráneas, elaborar estrategias y planes para ordenar los recursos hídricos escasos y a largo plazo y perfeccionar las políticas de corto plazo.

2. Programas de aprovechamiento de las aguas en pequeña escala

36. En los últimos decenios, se ha dado prioridad a los proyectos de riego de gran envergadura, mientras que los pequeños programas de aprovechamiento de las aguas para la agricultura, como la recogida de aguas y el riego en pequeña escala, no han recibido suficiente atención. Sin embargo, los programas de aprovechamiento de las aguas en pequeña escala encierran notables oportunidades de atender a las necesidades de agua para fines agrícolas y domésticos y de fomentar la conservación de las tierras y las aguas. En el plano local pueden satisfacer numerosas necesidades de agua en el contexto del desarrollo agrícola sostenible. Algunos objetivos de esos programas son el desarrollo del riego en pequeña escala, el suministro de agua a los seres humanos y al ganado, las mejoras en las filtraciones de aguas subterránea, la conservación del suelo y la dispersión y regulación de las crecidas.

37. En casi todo el mundo las mujeres son las principales productoras en las agriculturas de secano. Las técnicas que se han mencionado antes afectan a la mujer de manera específica, pues a veces la obligan a desempeñar funciones que han estado reservadas tradicionalmente al hombre y otras veces requieren más tiempo y un mayor grado de recursos financieros, conocimientos técnicos y alfabetización y capacidades organizativas. Las mujeres deben participar en esas actividades y deben tener acceso a los insumos, pues de lo contrario puede que no resulten viables las soluciones técnicas al problema del agua.

3. Recogida de agua

38. Al no requerir un gran volumen de inversión de capital, la recogida de agua es un elemento importante de los programas de aprovechamiento de las aguas en

pequeña escala. La recogida de agua consiste en acumular agua en una zona extensa donde no hay cultivos para distribuirla a las tierras de cultivo. En las zonas muy secas, como en el desierto de Negev, la zona de captación puede ser muy extensa; a veces se necesitan 250 hectáreas de captación para acumular el agua que necesita una sola hectárea de cultivo. En todos los continentes se han puesto en práctica variaciones de esa técnica destinadas a incrementar la productividad de los cultivos de secano. Las técnicas de recogida de agua van de la disposición de líneas de piedras que siguen las curvas de nivel de los campos a la retención de la escorrentía y otras técnicas mucho más avanzadas y costosas. Las técnicas de recogida de agua suponen dos ventajas para el agricultor: permiten un aumento de la productividad agrícola y reducen la erosión de los suelos, la cual suele deberse en su mayor parte a la escorrentía no controlada. Las posibilidades de recogida de agua son especialmente amplias en África, donde la superficie bajo riego es relativamente pequeña y la producción depende fundamentalmente de la agricultura de secano. Se estima que en las zonas semiáridas y en las zonas secas subhúmedas de África la recogida de agua podría permitir un aumento de la producción de 10 millones de hectáreas a corto plazo y de 50 millones de hectáreas a largo plazo.

4. Sistemas modernos de riego en pequeña escala

39. La aparición de motores y bombas baratos y seguros y la creciente disponibilidad de combustible y energía eléctrica han revolucionado el riego. Los pequeños sistemas individuales o comunitarios de bombeo están empezando a adquirir una gran importancia para aumentar la producción alimentaria. Se utilizan de modo general como medio para complementar el suministro irregular de agua de canales, especialmente en los deltas de ríos de Asia, pero también cada vez más en África. Los sistemas de bombeo son fáciles de instalar y sencillos de manejar. La experiencia enseña que, cuando existe un número reducido de agricultores con pequeñas explotaciones, los sistemas de bombeo son más productivos desde el punto de vista del rendimiento por hectárea y más eficientes desde el punto de vista del uso del agua que los grandes sistemas de riego por gravedad. Además, al distribuir el agua por medio de tuberías se reduce la exposición a enfermedades transmitidas por el agua, como la bilharziasis.

5. Mejora del acceso al agua: utilización de acuíferos poco profundos

40. Por acuífero poco profundo se entiende una masa de agua subterránea a la que puede accederse utilizando métodos tradicionales de perforación de pozos y técnicas poco costosas como pozos de sondeo con inyección, pozos perforados manualmente y puntas filtrantes. El agua para el riego se extrae por medio de bombas centrífugas situadas al nivel del suelo o en un foso cercano, de modo que la bomba no esté a más de 5 metros por encima del nivel del agua. Los acuíferos poco profundos tienen numerosas ventajas para el riego en pequeña escala:

a) Es fácil acceder a estos recursos gracias a sus bajos costos de instalación que favorecen la inversión privada a título individual o por pequeños grupos de agricultores;

b) No es necesario conducir el agua a larga distancia;

c) Se depende plenamente de la naturaleza para renovar, almacenar y conducir el agua, siendo limitada la intervención;

d) Los acuíferos poco profundos son abundantes incluso en zonas semiáridas, principalmente en los depósitos aluviales de los valles pero también en rocas fracturadas. Las lluvias e inundaciones anuales contribuyen a recargar estos acuíferos, aunque esta recarga puede a menudo incrementarse artificialmente creando pequeñas estructuras que permiten que el agua se infiltre.

41. La información sobre la amplitud y el rendimiento de los acuíferos poco profundos es insuficiente. Un problema difícil de resolver es la ordenación de los acuíferos poco profundos para evitar un drenaje excesivo y asegurar la igualdad en el acceso.

F. Reducir el impacto ambiental

42. Gran parte de las tierras agrícolas se están degradando a causa de una ordenación indebida de los suelos y las aguas. La erosión del suelo, el agotamiento de los nutrientes, la salinización y el anegamiento reducen la productividad y ponen en peligro la sostenibilidad a largo plazo. Por fortuna, ahora se conocen mucho mejor las causas de esos efectos negativos y prácticamente en todos los casos se pueden adoptar medidas correctoras.

1. Enfermedades transmitidas por vectores relacionados con el agua

43. Las enfermedades transmitidas por vectores relacionados con el agua son frecuentes en las zonas donde se ha introducido el riego. La malaria es la más grave de esas enfermedades, tanto por lo que respecta al número de personas infectadas anualmente y cuya calidad de vida y capacidad laboral se ven menoscabadas, como por la mortalidad que causa.

44. El riesgo de que la bilharziasis o la malaria sean introducidas o tengan una incidencia importante es elevado en los sistemas de riego en los que (FAO, 1995):

- a) No existe un buen sistema de avenamiento;
- b) Se cultiva arroz o caña de azúcar;
- c) Se construyen embalses para almacenar agua durante la noche;
- d) Las zanjias de préstamo quedan llenas de agua estancada;
- e) Los canales no están revestidos y no se elimina la vegetación.

45. La aplicación de medidas de ordenación del medio ambiente encaminadas a luchar contra los vectores han resultado eficaces en diversos proyectos en el Japón, China y Zimbabwe (FAO, 1995a). Con la introducción en China del riego intermitente en el cultivo del arroz en lugar de las inundaciones continuas, se redujo el número de larvas de mosquito en un 85%, disminuyó la demanda de agua de riego en un 50% y aumentó el rendimiento en un 12%.

2. Anegamiento y salinización

46. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) informa de que la tasa de pérdida de tierras de regadío debidas al anegamiento y la salinidad es de 1,5 millones de hectáreas al año. Esas condiciones afectan progresivamente a millones de hectáreas de tierra de regadío: se estima que el porcentaje del total de las zonas de regadío afectadas por la salinidad asciende al 10% en México, el 11% en la India, el 21% en el Pakistán, el 23% en China y el 28% en los Estados Unidos.

47. La salinidad, que se produce sobre todo en regiones áridas y semiáridas se debe a la mezcla de un drenaje insuficiente con un alto grado de evaporación, factores que provocan la concentración de sales en las tierras de regadío. Incluso el agua de riego de buena calidad que contiene cierta cantidad de sal disuelta, puede dejar anualmente a su paso varias toneladas de sal por hectárea. Cuando el agua no se lleva esta sal por debajo de la altura de las raíces los suelos se salinizan.

48. Un peligro conexo es la subida acelerada de los niveles de las aguas subterráneas, que dan lugar a anegamientos y a un pobre rendimiento de la cosecha. Los anegamientos se deben a usar un exceso de agua en sistemas cuya capacidad de drenaje natural es limitada. Las filtraciones se producen cuando los suelos tienen muy poca densidad, los canales y cursos de agua no están revestidos o no se cuidan, los agricultores situados en la cabecera del sistema retiran o añaden caudales excesivos de agua, los campos no están nivelados o el sistema de suministro no cuenta con un método de cerrar el caudal de entrada cuando llueve. Si la filtración y la alimentación horizontal superan la evaporación y el drenaje natural, sube el nivel del agua subterránea, lo cual termina por ser causa de anegamiento. Si el movimiento ascendente del agua y la evaporación rebasan la infiltración descendente en zonas donde el agua subterránea, el suelo o el agua de regadío contienen cierta cantidad de sal, la acumulación de sal en las capas superiores del suelo termina por situarse en un nivel tóxico.

G. Conclusión

49. El crecimiento demográfico, la migración y la urbanización seguirán influyendo de manera notable en todos los aspectos del desarrollo, incluida la demanda de alimentos. Las políticas de aprovechamiento de las aguas, que han resultado en una distribución inadecuada y despilfarros deben ser objeto de un examen constante, a la vez que debe apoyarse su aplicación creando un entorno para ello basado en una legislación apropiada que se cumpla debidamente. Actualmente se reconoce la importancia de hacer participar a los presuntos beneficiarios en la planificación y aplicación de los nuevos proyectos, así como la necesidad de elaborar proyectos realistas y sencillos. La capacidad institucional de cooperación de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado mejora con rapidez. Actualmente se dispone de una amplia gama de tecnologías de aprovechamiento del agua, pero para aplicarlas hacen falta fondos de inversión privada y pública. Sin embargo, la principal dificultad consiste en fomentar la capacidad en todos los niveles a fin de lograr una ordenación eficiente y altamente productiva de las aguas para garantizar una producción sostenible de los alimentos, suficientes y poco costosos destinados a la población prevista.

50. La importancia de la conservación, el uso sostenible y el ordenamiento integrado de los recursos hídricos es obvia a la vista de la mayor competencia que existe por unas reservas de agua dulce finitas y escasas. En la Declaración de Dublín se insistió en que debe adoptarse un enfoque global para lograr una ordenación efectiva de los recursos de agua dulce, incluida la protección de los ecosistemas naturales. El principal tema del capítulo 18 del Programa 21 es la aplicación de enfoques integrados a la conservación y el uso sostenible del agua dulce. Como se describe a continuación, diversos organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones han concedido en sus programas ordinarios y en sus proyectos sobre el terreno, gran prioridad a la ordenación integrada de los recursos hídricos, incluidos la conservación y el uso sostenible, que se describe a continuación.

H. Actividades de los órganos de las Naciones Unidas y de otras entidades en materia de ordenación de los recursos hídricos

1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

51. El objetivo general del Programa de Acción Internacional sobre los recursos hídricos y el desarrollo agrícola sostenible de la FAO es prestar asistencia a los Estados miembros para la adopción de un criterio integrado respecto de la ordenación de los recursos hídricos a fin de lograr los objetivos de la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y el desarrollo rural. El Programa se centra en la ordenación integrada de los recursos hídricos en las zonas rurales, que consiste en ordenar los recursos hídricos de modo que permitan satisfacer las necesidades totales de agua de las poblaciones rurales, incluida la producción agrícola (riego, ganadería y acuicultura), las agroindustrias, el agua potable y el saneamiento, de una manera integrada a fin de mejorar la eficiencia en la utilización del agua, conservar los recursos hídricos y proteger la calidad del agua.

52. En algunos países, entre ellos China, Egipto, Indonesia, México, Siria, Tanzania y Zimbabwe, así como para el lago Chad, se han formulado programas de acción nacionales relativos a los recursos hídricos y al desarrollo agrícola sostenible. En los países participantes tales programas han movido a los gobiernos a examinar y revisar las políticas nacionales en materia de recursos hídricos, a poner en marcha la preparación de planes maestros de riego, a ejecutar planes piloto sobre la reutilización de aguas residuales y a emprender otras medidas complementarias similares.

53. En los programas de la FAO en materia de conservación del agua y protección de la calidad del agua se asigna una gran importancia a la producción de alimentos y a la seguridad alimentaria. La FAO ha elaborado directrices y ha prestado asistencia a proyectos piloto relativos al almacenamiento de agua y a la conservación de la humedad del suelo a fin de conservar el agua de lluvia y aumentar la humedad del suelo para favorecer los cultivos. En materia de protección de la calidad del agua la FAO ha promovido la adopción de prácticas agrícolas que minimizarían la contaminación procedente de fuentes no localizadas. Se promueve la utilización apropiada de las aguas residuales urbanas depuradas y las aguas de drenaje salinas como un medio de controlar la contaminación del agua y aumentar el suministro de agua para la agricultura.

2. Banco Mundial

54. Una actividad importante del sistema de las Naciones Unidas en materia de promoción de la ordenación integrada de los recursos hídricos es la iniciativa del Banco Mundial de elaborar un criterio amplio para la ordenación de los recursos hídricos. La iniciativa consiste esencialmente en la adopción de un marco político general y en el tratamiento del agua como un bien económico, combinado con una gestión y unas estructuras de distribución descentralizadas, la asignación de una mayor importancia a las estructuras de precios y una mayor participación de todos los interesados. La iniciativa fue adoptada por el Banco con carácter de directriz operacional, lo cual significa que el Banco alentará a los países a formular y aplicar políticas, estrategias y programas nacionales de ordenación global de los recursos hídricos, y a petición de los interesados les prestará asistencia en tales cuestiones.

55. El Banco Mundial lanzó recientemente otra iniciativa en materia de ordenación integrada de los recursos hídricos en la región del África subsahariana, cuyo principal objetivo es la reducción de la pobreza mediante la ordenación sostenible de los recursos hídricos. Entre los elementos del programa se encuentran la seguridad del agua para usos domésticos, la seguridad alimentaria y el agua, la calidad del agua y la salud humana, la custodia del medio ambiente y la cooperación regional.

3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

56. El PNUD ha elaborado un programa de extensión y establecimiento de mecanismos para una agricultura sostenible (SANE). El principal objetivo del programa SANE es favorecer la formación de capacidad y el desarrollo de los recursos humanos en la esfera de la agricultura sostenible mediante la capacitación agroecológica, la investigación participativa, la promoción de políticas y las redes de información entre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones nacionales e internacionales conexas de África, Asia y América Latina.

57. El PNUD también está elaborando una estrategia de seguridad alimentaria para el tratamiento de las cuestiones vinculadas con la seguridad alimentaria en sus programas. La seguridad alimentaria es una esfera de trabajo importante que afecta todos los aspectos del desarrollo humano sostenible a los que el PNUD asigna prioridad (mitigación de la pobreza, medios de vida sostenibles, cuestiones relativas al género y medio ambiente).

58. La Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía del PNUD ha elaborado un programa mundial para facilitar la transferencia de conocimientos, experiencias, técnicas y tecnologías relativas a la ordenación sostenible de los recursos hídricos en las tierras secas, centrandose en el África, en asociación con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, el Centro de Servicios de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad Libre de Amsterdam, el Natural Heritage Institute (Estados Unidos) y Medio Ambiente y Desarrollo del Tercer Mundo (Senegal).

59. En la esfera del mejoramiento de la eficiencia de la utilización del agua para el riego, el PNUD apoya al Programa Internacional de Investigaciones Tecnológicas sobre Riego y Avenamiento (IPTRID). El IPTRID fue creado en 1991

para perfeccionar la tecnología de riego y saneamiento en los países en desarrollo, en respuesta a llamamientos de los especialistas en pro de una nueva iniciativa para favorecer y ampliar la investigación en los países en desarrollo. Entre otros auspiciantes del IPTRID se encuentran el Banco Mundial, la Comisión Internacional de la Irrigación y el Saneamiento, los ministerios de ayuda bilateral y las fundaciones para el desarrollo.

4. Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas

60. Dentro del sistema de las Naciones Unidas se ha designado al Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión como organismo principal para prestar asistencia a los Estados Miembros en la aplicación del componente de la ordenación integrada de los recursos hídricos del Programa 21. El Departamento promueve el desarrollo de un criterio interactivo para la formulación de políticas y la planificación de recursos, prestando particular atención a las experiencias recogidas en los diversos proyectos relacionados con los recursos hídricos en todo el mundo. Este criterio innovador está siendo sometido a prueba en el marco de las actividades de cooperación técnica que se realizan en muchos países en desarrollo, entre ellos Bolivia, la India, Jordania, Marruecos, Nepal, el Níger, el Perú, la República Centroafricana, el Senegal y el Yemen. Mediante evaluaciones del sector hídrico, estudios de diagnóstico y programas nacionales y de la cuenca hidrográfica relacionados con la planificación y la ordenación de los recursos hídricos, se está aplicando un criterio integrado a la utilización del agua y la asignación equitativa del agua a los usuarios.

5. Organización Mundial de la Salud y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

61. La Organización Mundial de la Salud (OMS), en colaboración con el PNUMA, ha promovido la protección de la calidad del agua en el contexto de la salud humana y la conservación de los ecosistemas acuáticos. Se ha dado alta prioridad a la formulación y la aplicación de directrices relativas a la calidad del agua potable, la vigilancia de la calidad del agua potable y la erradicación de las enfermedades que se propagan por el agua. Se han realizado adelantos considerables en la implantación en todo el mundo de programas de vigilancia de la calidad del agua. Las cuencas hidrográficas internacionales, tales como las del Danubio, el Mekong, el Paraná-Río de la Plata y el Nilo, se encuentran cubiertas por redes de vigilancia acordadas en forma multilateral.

6. Instituto Internacional de Ordenación del Riego

62. Las actividades del Instituto Internacional de Ordenación del Riego, institución del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales cuyo mandato es promover la agricultura de regadío sostenible en los países en desarrollo, revisten importancia en el contexto de los esfuerzos de las organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas para promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del agua para la producción de alimentos. El Instituto Internacional de Ordenación del Riego tiene un programa bien estructurado de fomento institucional que consiste en el

fortalecimiento de la capacidad nacional de investigación y en el desarrollo de los recursos humanos para lograr una mejor ordenación del riego.

7. Comisión Internacional de la Irrigación y el Saneamiento

63. El objetivo de la Comisión Internacional de la Irrigación y el Saneamiento, la mayor organización no gubernamental internacional de carácter científico en materia de irrigación y saneamiento, es estimular y promover la irrigación y el desarrollo sostenible en todo el mundo. Ha establecido comités nacionales en más de 80 países y mediante sus reuniones periódicas y seminarios especiales ha desempeñado un papel fundamental en el intercambio de experiencias e información técnica sobre el aprovechamiento sostenible y la conservación del agua en la producción de alimentos.

8. Órganos interinstitucionales

64. Como se indica a continuación, existen en el plano interinstitucional algunos mecanismos de coordinación que abarcan las actividades del sistema de las Naciones Unidas vinculadas con los recursos de agua dulce, en particular con la ordenación integrada de los recursos hídricos.

Subcomité de Utilización de los Recursos Hídricos del Comité Administrativo de Coordinación (CAC)

65. El Subcomité tiene la responsabilidad general de coordinar las actividades relativas a los recursos hídricos del sistema de las Naciones Unidas, en particular las medidas complementarias del Plan de Acción de Mar del Plata y de la declaración de la Conferencia sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín, y actúa además como entidad coordinadora de tareas respecto del capítulo 18 del Programa 21. El Subcomité depende del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, que a su vez depende del CAC.

Sociedad Mundial para el Agua

66. La Sociedad se centra en la elaboración de criterios coordinados e integrados para la ordenación sostenible de los recursos hídricos, en consonancia con los principios de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, para el desarrollo de actividades catalizadoras.

Grupo de Trabajo Oficioso Interinstitucional sobre el Agua de la Iniciativa Especial para África del sistema de las Naciones Unidas

67. El Grupo de Trabajo, presidido conjuntamente por el Banco Mundial y el PNUMA, fue establecido en abril de 1996. Coordina las actividades detalladas en la reunión sobre el agua de la Iniciativa Especial. Dichas actividades forman parte igualmente de la aplicación del capítulo 18 del Programa 21 (si bien en un contexto regional concreto) y de los programas ordinarios y sobre el terreno de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro mixto de expertos en ordenación del medio para la lucha antivectorial

68. El cuadro mixto es una actividad conjunta de la OMS, la FAO, el PNUMA y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en la esfera de la prevención y el control de las enfermedades que se propagan por el agua y enfermedades conexas en las actividades de aprovechamiento del agua para la agricultura.

III. EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA DE LA RONDA URUGUAY
Y LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA MUNDIALES

A. Introducción

69. El Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se firmó en abril de 1994 en Marrakech. Por primera vez, los gobiernos acordaron reformar y liberalizar en forma sustancial el comercio mundial en productos agrícolas. Los productos agrícolas representan aproximadamente el 10% del valor del comercio mundial en mercaderías.

70. Este capítulo se centra en los efectos de la reforma del comercio agrícola mundial iniciada por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay⁶ para el desarrollo de la producción mundial de alimentos, de productos agroindustriales y de los mercados internacionales de productos agrícolas y tropicales. Un elemento importante es la contribución de las reformas a la seguridad alimentaria mundial. Reviste interés asimismo la medida en que un sistema más abierto de intercambios agrícolas estimulará la producción de alimentos y la productividad en los países en desarrollo y la forma en que pueda prestarse asistencia a estos países para transformar sus políticas y a la vez ofrecerles asistencia técnica.

71. Tras un breve examen de los principales elementos del Acuerdo sobre la Agricultura, incluido en el apartado B de la sección III infra los apartados C a F de la sección III tratan, sobre la base de estudios empíricos, los probables efectos del Acuerdo sobre la producción y el comercio mundiales en alimentos y productos agrícolas, incluidos los productos agroindustriales, la seguridad alimentaria mundial y los ingresos y los gastos de importación de alimentos de los países en desarrollo. Se han determinado asimismo las necesidades en materia de asistencia técnica.

B. El Acuerdo sobre la Agricultura

72. En el cuadro 4 se presenta un panorama del Acuerdo sobre la Agricultura, que indica las disposiciones que se aplican concretamente a los países desarrollados o en desarrollo y asimismo las que se aplican a ambos. El Acuerdo entró oficialmente en vigor en 1995. Los países desarrollados deben ultimar todos sus compromisos de reducción dentro de seis años, en tanto los países en desarrollo cuentan con 10 años de plazo. Los países menos adelantados no están obligados a efectuar reducciones. Se incluyen todos los productos agrícolas (salvo los productos de la pesca y los forestales), incluido el caucho, el yute, el sisal, el abacá y el bonote, que están incluidos en las negociaciones arancelarias ordinarias sobre productos de la Organización Mundial del Comercio.

El Acuerdo tiene por objeto liberalizar el comercio mediante un mayor acceso al mercado, la reducción de la ayuda interna y la reducción de las subvenciones a la exportación. La eliminación de las barreras no arancelarias (mediante la arancelación), las reducciones de los aranceles, las subvenciones y la ayuda y el hecho de que casi todos los aranceles serán consolidados, constituyen un logro de gran importancia.

73. Los países en desarrollo reciben un trato especial y diferenciado. Están permitidas las compras y ventas a precios administrados de productos en relación con las reservas de seguridad alimentaria, siempre que la subvención a los productores se incluya en el total de la medida global de ayuda. Además, del compromiso de reducción se excluyen la distribución no selectiva de alimentos subvencionados, las subvenciones a las inversiones y las subvenciones a los insumos.

74. En cuanto a la aplicación del Acuerdo, se reducirá la ayuda interna global de 198.000 millones de dólares a 162.000 millones de dólares y se recortarán las subvenciones a la exportación (en valor) de 21.300 millones de dólares a 13.800 millones de dólares. La mayoría de estas reducciones (aproximadamente un 90%) se realizarán en los países desarrollados, que son los que cuentan con los niveles más elevados de ayuda.

Cuadro 4

Resumen de las principales disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay

| Medida | Países desarrollados | Países en desarrollo |
|-----------------------|--|----------------------|
| Acceso a los mercados | Prohibición de las restricciones a las importaciones distintas de los aranceles. Consolidación de todos los aranceles. Salvaguardias especiales contra los aumentos de las importaciones o la disminución persistente de los precios de las importaciones (limitado a los productos sometidos a arancelación y no aplicable a las importaciones efectuadas en virtud de compromisos conexos relativos a contingentes arancelarios). Se han de reducir los aranceles resultantes de la conversión de medidas fronterizas no arancelarias en virtud de modalidades de negociación y los aranceles existentes sobre todos los demás productos agrícolas. Aplicación de los compromisos actuales y de los relativos a la oportunidad de acceso mínimo con respecto a los productos sometidos a arancelación. | |

Cuadro 4 (continuación)

| Medida | Países desarrollados | Países en desarrollo |
|--|---|---|
| Subvenciones a la exportación | <p>Reducción media de aranceles del 36% (mínimo 15%) en seis años</p> <p>Se definen las subvenciones a la exportación sujetas a reducciones. Disposiciones para impedir que se eludan los compromisos, incluidas disciplinas sobre el uso del crédito a la exportación y de las garantías del crédito, así como de la ayuda alimentaria. Prohibición del uso de las subvenciones a la exportación para productos no sujetos a compromisos de reducción</p> <p>El volumen de las exportaciones que se benefician se reduce en un 21%, los gastos por subvenciones en un 36%; aplicación de una base para cada producto; para productos incorporados/procesados sólo reducción de gastos; todo en seis años</p> | <p>Reducción media de aranceles del 24% (mínimo 10%) en 10 años. Los países menos adelantados no han de realizar reducciones</p> <p>Las dos terceras partes de la reducción exigida a los países en desarrollo en 10 años; durante el período de aplicación se permiten ciertas subvenciones para la comercialización y el transporte</p> |
| Prohibiciones y restricciones a la exportación | <p>Productos alimenticios: necesidad de notificar por anticipado y obligación de consultar y solicitar y proporcionar información</p> | <p>Sólo aplicable a los exportadores netos de los productos alimenticios afectados</p> |
| Apoyo interno | <p>Dos grupos: i) políticas permitidas (caja verde), tales como los servicios generales a la agricultura, las reservas de seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria interna; ii) las demás políticas incluidas en la medida global de ayuda (MGA) están sujetas a compromisos de reducción. Los pagos directos desconectados vinculados con los programas de limitación de la producción que no se incluyan en la "caja verde" pero excluidos de la MGA.</p> | |

Cuadro 4 (continuación)

| Medida | Países desarrollados | Países en desarrollo |
|-------------------------------------|---|---|
| | La disposición <u>de minimis</u> permite la exclusión de la MGA si la ayuda es inferior al 5% del valor de la producción. El apoyo total de la MGA ha de reducirse en un 20% en seis años | Bajo ciertas condiciones se permiten algunas medidas, como las subvenciones a las inversiones y a los insumos. La disposición <u>de minimis</u> permite la exclusión de la MGA si el apoyo es inferior al 10% del valor de la producción. El total del apoyo de la MGA ha de reducirse en un 13,3% en 10 años |
| Medidas sanitarias y fitosanitarias | Reafirma el derecho de los países de fijar sus propias normas sanitarias y de protección siempre que tengan un fundamento científico y no provoquen barreras injustificadas o innecesarias al comercio. Se recomienda la adopción de normas internacionales | |
| Otras medidas | Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios | |

Fuente: FAO, Food and International Trade (Roma, 1996).

75. Los aranceles resultantes de la conversión (arancelación) de las medidas no arancelarias y los aranceles ya existentes sobre todos los productos agrícolas han de ser reducidos en un 36% (países desarrollados) y en un 24% (países en desarrollo). Para los productos incluidos en el proceso de arancelación, las oportunidades corrientes y de acceso mínimo al mercado se ofrecen generalmente a través de contingentes arancelarios. Los volúmenes de exportación que no superan estos niveles están sujetos a aranceles mucho menores, en tanto que a las unidades que superan los contingentes se aplican aranceles mucho más elevados resultantes de la arancelación. Dado que en muchos casos los aranceles aplicables cuando se exceden los contingentes tienden a ser prohibitivos, en tales casos las oportunidades efectivas de acceso al mercado tal vez residan principalmente en la disminución del arancel para volúmenes que no exceden el nivel del contingente.

76. Hay razones para creer que la liberalización resultante de la Ronda Uruguay tendrá diversos efectos, entre ellos, precios más elevados para los productos agrícolas afectados y un cambio concomitante en la producción. Además, la reducción de las subvenciones a la exportación elevará los precios pagados por los importadores. Otro efecto del Acuerdo sobre la Agricultura será que los

excedentes de producción disminuirán a medida que se reduzcan las subvenciones, lo cual podría limitar el volumen de la ayuda alimentaria. A fin de mitigar estos efectos en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, la decisión de los ministros sobre esa cuestión prevé medidas de compensación, tales como ayuda alimentaria adicional, asistencia técnica para aumentar la productividad agrícola y asistencia de corto plazo para financiar las importaciones comerciales de alimentos.

C. Efectos del Acuerdo en la producción y el comercio mundiales de productos alimentarios y agrícolas

77. En los estudios que tratan de cuantificar las repercusiones de la Ronda Uruguay se han obtenido distintas estimaciones no siempre compatibles entre sí. La complejidad del conjunto de reformas, las opciones de aplicación y la incertidumbre en cuanto al momento de la aplicación en algunos casos hacen muy difícil evaluar los efectos. Por consiguiente, algunos estudios se han centrado en las cuestiones relacionadas con la aplicación y en la interpretación del Acuerdo sobre la Agricultura⁷. Se prevé que los efectos más importantes de la Ronda Uruguay provendrán de la reducción de las subvenciones a la exportación, pero aun así es más probable que el verdadero motivo de esa reducción sean las restricciones presupuestarias y no el compromiso de liberalizar el comercio mundial.

78. No obstante, los estudios cuantitativos ofrecen distintos resultados. En primer lugar, los precios mundiales de los productos agrícolas, especialmente los de las zonas templadas, aumentarán aunque no se sabe aún cuánto. En segundo lugar, el Acuerdo por sí solo no conducirá a un aumento significativo del volumen del comercio. En tercer lugar, la producción que ahora recibe subvenciones entrará en el terreno de la competencia, lo cual podría beneficiar a los países en desarrollo. En cuarto lugar, los beneficios se concentrarán inicialmente en aquellos países que tengan la capacidad para reaccionar ante los cambios. Por último, teniendo en cuenta todos los efectos, incluidos los efectos en las importaciones y la pérdida de preferencias, es probable que los beneficios comerciales netos del sector agrícola de algunos países en desarrollo económicamente más débiles sean muy pequeños o incluso negativos.

79. La FAO ha analizado los efectos de la Ronda Uruguay en determinados productos agrícolas para distintas regiones, utilizando su modelo alimentario mundial (FAO, 1995). El cuadro 5 presenta un panorama de las repercusiones proyectadas en los precios, la producción y el consumo en el año 2000. Se utiliza la hipótesis de que la producción total de productos agrícolas crecerá en un 1,6% anual entre 1988 y el año 2000, y de que esa tasa de crecimiento se mantendrá en el contexto creado por la Ronda Uruguay, lo cual no sería sorprendente puesto que sólo una pequeña parte de la producción es objeto de comercio. Se calcula que el crecimiento global de la producción disminuirá levemente. La disminución de las tasas de crecimiento es mayor para los productos que reciben una gran ayuda interna, como el arroz, la carne distinta de la de bovino, los productos lácteos, el café y el cacao. Por el contrario, se prevén aumentos de las tasas de crecimiento del té y la banana. En términos absolutos, los cambios de los niveles mundiales de producción en el año 2000 debido a la Ronda Uruguay son en general pequeños, y exceden los 3 millones de toneladas únicamente en el caso de los cereales secundarios.

Cuadro 5

Cambios proyectados de los precios, la producción y el consumo agrícolas en el año 2000
como consecuencia del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay

(En miles de toneladas)

| Productos | En todo el mundo | | | Países en desarrollo | | Países desarrollados | |
|----------------------|------------------|------------|---------|----------------------|---------|----------------------|---------|
| | Precios* | Producción | Consumo | Producción | Consumo | Producción | Consumo |
| Trigo | 7 | -1 538 | -1 781 | 5 143 | -1 578 | -6 727 | -203 |
| Arroz | 7 | 638 | 013 | 1 657 | 662 | -974 | -49 |
| Cereales secundarios | 5 | 3 423 | 1 928 | 804 | -230 | 2 618 | 2 158 |
| Grasas y aceites | 4 | 1 067 | 1 038 | 1 010 | 574 | 57 | 464 |
| Harinas oleaginosas | -- | 516 | 500 | 565 | 471 | -50 | 29 |
| Carne de bovino | 8 | 164 | 167 | -249 | -195 | 413 | 362 |
| Carne de cerdo | 10 | -1 567 | -1 484 | -739 | -590 | -828 | -894 |
| Carne de ovino | 10 | -36 | -36 | -25 | -46 | -11 | 10 |
| Carne de ave | 8 | -36 | -37 | -8 | 104 | -28 | -141 |
| Leche | 7 | 371 | 413 | 439 | -951 | -67 | 1 364 |
| Mantequilla | 7 | -73 | 11 | -103 | 28 | 30 | -17 |
| Café, cacao, té | -- | 155 | 186 | 155 | 80 | 0 | 106 |
| Azúcar | -- | 1 081 | 1 058 | 629 | 739 | 452 | 319 |
| Bananas | -- | -1 092 | -603 | -1 034 | -145 | -58 | -458 |

Fuente: Modelo alimentario mundial de la FAO.

Nota: El signo menos (-) indica un déficit o una disminución; dos guiones (--) indican que la cantidad es nula o insignificante.

* Cambio porcentual.

80. También se prevé que el consumo crezca más lentamente, especialmente en los países menos adelantados y los países con déficit alimentario. Si se produce un crecimiento medio de la población del 1,7% se prevé que disminuirá el consumo mundial per cápita de productos lácteos, cereales, carne de bovino, café, mientras que el consumo per cápita de aceites vegetales, algunos tipos de carne, té, bananas, cacao y caucho debería aumentar.

81. En cuanto a los productos básicos que representan el 60% del valor total del comercio agrícola mundial, en el estudio de la FAO se llega a la conclusión de que la tendencia a un menor crecimiento del comercio de productos agrícolas no se invertirá como consecuencia de la Ronda Uruguay, pese a que el efecto en el crecimiento del mercado será positivo, especialmente en el comercio de arroz, carne de bovino y grasas y aceites.

82. Se prevé que disminuirán las exportaciones de trigo de los países desarrollados y que aumentarán las importaciones, lo que haría aumentar el precio del trigo entre un 6% y un 7% en el año 2000 como consecuencia de la Ronda Uruguay, y alentaría a los países en desarrollo a producir más cereales para su propio consumo. Se prevé que la Ronda Uruguay tendrá gran influencia en el mercado del arroz debido a la reducción de las subvenciones a las exportaciones de este producto por los países desarrollados y la apertura de mercados previamente cerrados. Se calcula que el volumen del comercio mundial aumentará en 1,2 millones de toneladas, y los precios internacionales del arroz aumentarán entre un 4% y un 7%. Se prevé que, como consecuencia de la Ronda

Uruguay tanto las importaciones como las exportaciones de cereales secundarios registrarán un leve aumento en las regiones desarrolladas y las regiones en desarrollo. Pese a que el aumento previsto del volumen comercial mundial es leve, se calcula que los precios de los cereales secundarios aumentarán entre un 4% y un 7%. En cuanto a los aceites, se prevé que la Ronda Uruguay conducirá a una mayor demanda de importaciones en los países en desarrollo, en particular en el Lejano Oriente, incluida China. Esa demanda será satisfecha en gran parte por los países productores de bajo costo del Lejano Oriente y América Latina. Se prevé que ni el comercio ni los precios de las harinas oleaginosas se verán demasiado afectados. Se espera que la Ronda Uruguay conduzca a un leve aumento del volumen del comercio mundial de carnes. Debería estimular un aumento de las importaciones de los países del Lejano Oriente, América del Norte, Europa oriental, los países de la ex Unión Soviética y el Japón, mientras que el mejor acceso a los mercados debería beneficiar principalmente a los países de América Latina, América del Norte y Oceanía. La FAO estima que, en parte debido a los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación, aumentarán los precios internacionales de la carne entre un 8% y un 10%, aunque el aumento proyectado es considerablemente menor en el modelo del Banco Mundial/OCDE (3% al 6%). No se prevén cambios significativos en el comercio mundial de la leche como resultado del Acuerdo, pese a que se redistribuirán las corrientes comerciales en cuanto al origen regional y el destino. El volumen reducido de exportaciones subvencionadas que se permite a varios países desarrollados se verá compensado por un aumento de las exportaciones de Oceanía, mientras que las importaciones a los países desarrollados podrían aumentar como consecuencia de las disposiciones del Acuerdo relativas al acceso mínimo. Se prevé un aumento general de los precios de la leche de entre el 7% y el 10%.

83. El cuadro 6 muestra las balanzas comerciales de productos agrícolas proyectadas por la FAO teniendo en cuenta los efectos de la Ronda Uruguay e independientemente de ellos. Los efectos que pueden atribuirse a la Ronda Uruguay son relativamente escasos. Los países desarrollados pueden esperar que sus tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones sigan disminuyendo en relación con las cifras registradas en el decenio de 1980, aunque a un ritmo ligeramente más lento. Desde 1978 hasta 1988, las tasas medias de crecimiento de las importaciones y exportaciones de los países en desarrollo fueron del 2,3% y el 2,8%, respectivamente. Para el período 1988-2000 se había proyectado que ambas alcanzarían una media del 1%, pero como consecuencia de la Ronda Uruguay aumentarán al 1,7% y 1,6%, respectivamente. En particular, el comercio de productos de las zonas templadas se verá adversamente afectado, aunque los países desarrollados seguirán siendo grandes exportadores netos de esos productos.

84. Las tasas de crecimiento de las importaciones y las exportaciones de los países en desarrollo entre 1977 y 1987 alcanzaron una media del 5,5% y 4,6% respectivamente; según las proyecciones, para el período 1988-2000 alcanzarán una media del 3,3% y 2,8%, respectivamente. Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos de la Ronda Uruguay se prevé que las tasas de crecimiento serán del 3,9% y 3,4%, respectivamente.

85. Se prevé una disminución del crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo respecto de los cereales, el sector de las semillas oleaginosas, los productos lácteos, algunos tipos de carne y frutas tropicales, y un aumento respecto de la carne de bovino y la banana. Se prevé que las exportaciones

crecerán más rápidamente, en particular del arroz, los cereales secundarios, los productos lácteos, el té, el azúcar y la banana. Por consiguiente, es probable que se mantenga el excedente neto que el conjunto de los países en desarrollo ha tenido en el pasado.

86. Las diferencias regionales también resultan ser pequeñas, como se indica en el cuadro 6. El déficit de África disminuye como consecuencia de la Ronda Uruguay, los excedentes de exportación de América Latina y el Caribe y el Lejano Oriente aumentan, y el déficit de los países desarrollados y del Cercano Oriente registra un crecimiento. Sin embargo, habrá quienes experimenten ganancias y pérdidas con cada producto.

Cuadro 6

Balanzas comerciales de determinados productos agrícolas
(cifras reales y proyectadas)

(En miles de millones de dólares de los EE.UU., franco a bordo)

| | Cifras reales (1987-1989) | Cifra de referencia (2000) | Ronda Uruguay (2000) |
|----------------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| En todo el mundo | | | |
| Importaciones | 275,5 | 334,6 | 362,0 |
| Exportaciones | 280,4 | 340,4 | 366,2 |
| Países desarrollados | | | |
| Importaciones | 208,7 | 236,4 | 256,3 |
| Exportaciones | 198,5 | 223,1 | 240,0 |
| Países en desarrollo | | | |
| Importaciones | 66,8 | 98,2 | 105,7 |
| Exportaciones | 81,8 | 114,3 | 122,6 |
| África | | | |
| Importaciones | 8,4 | 13,9 | 14,9 |
| Exportaciones | 9,4 | 12,4 | 13,5 |
| América Latina y el Caribe | | | |
| Importaciones | 10,5 | 15,9 | 16,8 |
| Exportaciones | 30,9 | 42,3 | 45,6 |
| Cercano Oriente | | | |
| Importaciones | 17,8 | 25,5 | 27,1 |
| Exportaciones | 6,5 | 7,7 | 8,2 |
| Lejano Oriente | | | |
| Importaciones | 30,1 | 42,9 | 46,9 |
| Exportaciones | 35,0 | 51,9 | 55,3 |

Fuente: FAO, Repercusiones de la Ronda Uruguay en la Agricultura, División de Productos Básicos y Comercio (Roma, 1995).

D. Efectos en la agroindustria y los mercados internacionales de productos agrícolas y tropicales

87. Es probable que el crecimiento de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo ya no dependa principalmente de los productos de exportación tradicionales sino cada vez más de los productos no tradicionales, los productos elaborados y la expansión a nuevos mercados. Esos beneficios de la diversificación podrían materializarse de distintas maneras. En primer lugar, geográficamente mediante la expansión de los nuevos mercados de importación. En segundo lugar, horizontalmente al aumentar el número de productos exportados. En tercer lugar, por expansión vertical al aumentar el valor agregado de las exportaciones. En relación con la diversificación vertical, una consecuencia importantes de la Ronda Uruguay puede ser la reducción de la progresividad arancelaria.

88. El problema de la progresividad arancelaria es que los países importadores a menudo imponen aranceles más altos a los productos elaborados que a las materias primas, medida que obviamente está dirigida a incentivar la importación de materias primas y no de productos elaborados, privando de esa manera a los países exportadores de materias primas de la posibilidad de aumentar el valor agregado de sus productos primarios. Como ilustración del problema, los cuadros 7 y 8 presentan datos sobre la proporción de productos agrícolas elaborados en el total de las exportaciones agrícolas. En el cuadro 7 se incluye la elaboración primaria; en el cuadro 8 se excluyen los productos de esa categoría.

89. Como se apreciará, la proporción de productos elaborados en el total de las exportaciones agrícolas es relativamente alto para los países desarrollados y bajo para los países menos adelantados. Lo que es más importante, en términos absolutos, la situación está empeorando para los países menos adelantados, mientras que la proporción aumenta más rápidamente para los países desarrollados que para los países en desarrollo, con lo que aumenta la disparidad. Cuando no se tiene en cuenta la elaboración primaria, las diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo aumentan. Los países menos adelantados tienen una proporción baja aunque constante de productos elaborados.

Cuadro 7

Proporción de las exportaciones de productos agrícolas elaborados en el total de las exportaciones agrícolas

(Porcentaje)

| | 1964 | 1974 | 1984 | 1994 | Variación entre 1964 y 1994 |
|--------------------------|------|------|------|------|-----------------------------------|
| Países desarrollados | 48,8 | 52,2 | 55,6 | 67,3 | 38,0 |
| Países en desarrollo | 41,7 | 51,2 | 46,3 | 54,1 | 29,7 |
| Países menos adelantados | 27,0 | 24,4 | 18,0 | 16,9 | -37,2 |

/...

Cuadro 8

Proporción de las exportaciones de productos agrícolas altamente elaborados en el total de las exportaciones agrícolas

(Porcentaje)

| | 1964 | 1974 | 1984 | 1994 | Variación entre 1964 y 1994 |
|--------------------------|------|------|------|------|-----------------------------------|
| Países desarrollados | 18,6 | 20,9 | 22,4 | 67,3 | 74,7 |
| Países en desarrollo | 8,4 | 9,8 | 9,8 | 16,6 | 97,2 |
| Países menos adelantados | 5,1 | 5,9 | 4,6 | 5,0 | -2,4 |

90. En varios estudios se ha analizado el grado de reducción de la progresividad arancelaria para los productos agrícolas como consecuencia de la Ronda Uruguay. Según un estudio, en la mayoría de los casos, la diferencia absoluta de aranceles nominales entre un producto acabado y el producto básico correspondiente se reducirá como consecuencia de la Ronda Uruguay. Ello no es sorprendente teniendo en cuenta la disminución mínima del 15% por línea arancelaria. Sin embargo, para algunos pares de productos básicos, la progresividad arancelaria seguirá siendo alta, o incluso aumentará. Cabe destacar que la variación de la diferencia mencionada de aranceles tal vez no determine las oportunidades de integración vertical en los países exportadores. Aun si los aranceles reducidos aplicables a productos elaborados siguen siendo prohibitivamente altos, los aranceles reducidos de las materias primas podrían estimular las exportaciones. El efecto global en la proporción de productos elaborados en el total de las exportaciones será entonces negativo, aunque las reducciones se considerarán positivas.

Comercio preferencial

91. Uno de los efectos secundarios de la Ronda Uruguay será la erosión de los márgenes del comercio preferencial. La reducción de los tipos arancelarios normales, junto con los tipos fijos en virtud de los distintos esquemas de preferencias arancelarias, reducen el margen de preferencia. Como se indica en un estudio reciente (véase el cuadro 9), en 1992 el valor de las importaciones agrícolas a los Estados Unidos de América, la Comunidad Europea y el Japón realizadas en virtud de esquemas de preferencias fue de 15.600 millones de dólares, de los cuales el 63% correspondía a la Comunidad Europea, el 27% a los Estados Unidos y el 10% al Japón. Expresado como porcentaje del total de las importaciones agrícolas, esa cifra representaba el 9% para la Comunidad Europea, el 6% para los Estados Unidos y el 2% para el Japón. Se calculó que el posible valor de las preferencias otorgadas en 1992 era de 1.853 millones de dólares, o sea el 12% del valor total del comercio preferencial. De ese total, el 73% correspondía a la Comunidad Europea y alrededor del 14% tanto a los

Estados Unidos como al Japón. La participación de África fue la mayor (36%) seguida por la de América del Sur (23%), América Central y el Caribe (16%), el Lejano Oriente (15%), Oceanía (5%) y el Cercano Oriente (3%).

Cuadro 9

Valor de los márgenes preferenciales por región

(En millones de dólares EE.UU.)

| Región | Valor del comercio preferencial en 1992 | Valor del margen preferencial en 1992 | Valor del margen preferencial después de la Ronda Uruguay |
|-----------------------------|---|---------------------------------------|---|
| África | 4 270 | 675 | 509 |
| Lejano Oriente | 3 409 | 285 | 105 |
| Cercano Oriente | 1 091 | 49 | 23 |
| América Central y el Caribe | 1 997 | 303 | 245 |
| América del Sur | 4 266 | 432 | 246 |
| Oceanía | 320 | 90 | 84 |
| Europa | 245 | 19 | 8 |
| Total | 15 599 | 1 853 | 1 221 |

Fuente: Yamazaki (1996).

92. Se calcula que la reducción total de posibles beneficios debido a la Ronda Uruguay será de 634 millones de dólares, cifra que equivale al 34% de los beneficios anteriores a la Ronda Uruguay. El cuadro 9 indica que, como porcentaje de los beneficios obtenidos antes de la Ronda Uruguay, el Lejano Oriente es la región que más pierde (63%), seguida del Cercano Oriente (51%), América del Sur (43%) y África (25%). Esas estimaciones no tienen en cuenta los efectos de la Ronda Uruguay en los precios y los volúmenes comerciales. Tampoco se tomó en cuenta el crecimiento en el período de aplicación, que se estimó que aumentaría la pérdida en un 10%. Además, debido al efecto de la Ronda Uruguay en los precios y los volúmenes, también disminuirá el volumen del comercio preferencial, lo cual incrementará aún más las pérdidas.

E. Efectos en la seguridad alimentaria mundial

93. La seguridad alimentaria puede definirse como la situación en que todas las familias tienen acceso, tanto material como económico, a una cantidad suficiente de alimentos para sus miembros y no corren el riesgo de perder ese acceso.

/...

A menudo, se parte implícitamente de la base de que la seguridad alimentaria a nivel nacional depende de la distribución nacional de alimentos. Hay dos opciones para lograr la seguridad alimentaria a nivel nacional: la autosuficiencia y la autonomía. La autosuficiencia alimentaria significa que se satisfacen las necesidades alimentarias con suministros nacionales. La autonomía tiene en cuenta el comercio internacional, y se refiere a la capacidad de importar del mercado mundial según las necesidades; por consiguiente, el comercio desempeña un papel fundamental en la seguridad alimentaria basada en la autonomía. Pero la seguridad alimentaria basada en el comercio también entraña riesgos relacionados con el deterioro de la relación de intercambio en los mercados mundiales, la incertidumbre en la obtención de suministros, la inestabilidad de los precios y la dependencia.

94. La seguridad alimentaria mundial es la suma de la seguridad alimentaria de cada una de las naciones, más que una cantidad de alimentos suficiente para alimentar a la población mundial. A menudo, los aspectos relacionados con la distribución son mucho más importantes que las cantidades absolutas. Es útil definir la seguridad alimentaria como la combinación de tres elementos: a) la disponibilidad de alimentos, b) las garantías del suministro y c) el acceso de todas las personas a los alimentos.

95. La relación entre la disponibilidad mundial de alimentos y la seguridad alimentaria mundial es compleja. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, establece que en los países en desarrollo debe reducirse la producción subvencionada que sobrepase los límites mínimos. Además, como ya se mencionó, no se prevé que, como consecuencia de la Ronda Uruguay, aumente el volumen de la producción mundial de alimentos, aunque sí habrá cambios en la distribución. Algunos países en desarrollo importadores se han beneficiado de importaciones baratas de alimentos debido a las condiciones del mercado anteriores a la reforma. No obstante, para muchos países en desarrollo, esa situación puede haber tenido efectos perjudiciales y ha conducido a la dependencia de alimentos importados al no poder competir muchos agricultores de esos países con los precios artificialmente bajos del mercado mundial. Esa situación se ha agravado por el hecho de que muchos países en desarrollo también mantuvieron bajos los precios internos de los alimentos, directamente al gravar las exportaciones agrícolas e indirectamente al sobrevalorar los tipos de cambio⁸. Por consiguiente, la reducción de las distorsiones del mercado mundial podría inducir a algunos países en desarrollo a producir más alimentos para sí mismos y a depender menos de las importaciones. Sin embargo, es importante que los agricultores tengan, la oportunidad de responder a las nuevas oportunidades del mercado. Para que ello suceda, a menudo se justifica introducir un cambio en la política agrícola.

96. Si bien los riesgos relacionados con la estabilidad de los suministros disminuyen al aumentar la competitividad de los mercados, podría producirse un aumento en la inestabilidad de los precios. Muchos países en desarrollo temen que la dependencia del mercado mundial aumente la inestabilidad de los precios internos, lo que tendría efectos perjudiciales para la seguridad alimentaria de los pobres. Deben tenerse en cuenta cuatro factores en la evaluación de los efectos de la Ronda Uruguay en la estabilidad de los precios. En primer lugar, la reducción de los aranceles facilitará la absorción de las perturbaciones de la producción, lo cual tiene un efecto estabilizador. En segundo lugar, los desplazamientos en la asignación de la producción crean incertidumbre.

Al desplazarse la producción de países con altos niveles de protección a países con bajos niveles de protección, no queda claro si aumentará o disminuirá la estabilidad de la producción en estos últimos países. En tercer lugar, habrá una reducción en los niveles de las reservas, principalmente de los alimentos básicos más importantes, lo que tendrá un efecto desestabilizador. Los gobiernos han disminuido sus reservas, y al reducirse los programas de sostenimiento de los precios, continuarán haciéndolo. Cuando los gobiernos reducen sus reservas, el sector privado no las repone completamente. En el caso de los cereales, la FAO ha estimado que la reposición estará muy por debajo del 50% (FAO, 1990). En cuarto lugar, las reservas serán más sensibles a las señales de los precios, y el efecto que ello tendrá en la estabilidad de los precios es incierto debido al comportamiento especulativo. Por consiguiente, el efecto total de esos cuatro factores en la estabilidad de los precios es difícil de determinar.

97. La relación entre la inestabilidad de precios y la seguridad alimentaria debería examinarse desde el punto de vista de los consumidores, los productores y los gobiernos. Evidentemente, las alzas súbitas de los precios crearía rápidamente situaciones de hambre entre la población urbana pobre de los países en desarrollo, importadores netos de alimentos. Para todos los países que dependen de importaciones de alimentos, pero en particular para los países más pobres, un aspecto importante de la evaluación de los cambios operados en el sistema comercial respecto de la seguridad alimentaria es su probable efecto en la inestabilidad de los mercados mundiales. Aun si no aumenta la inestabilidad de los precios, las probabilidades de que ocurran alzas súbitas de los precios serán mayores que en el pasado puesto que se habrán reducido las reservas mundiales. La inestabilidad de los ingresos también puede traer aparejada una menor seguridad alimentaria. La brusca caída del poder adquisitivo de los productos básicos destinados a la exportación puede poner en peligro la seguridad alimentaria de un país. Por esas razones, los países a menudo mantienen un nivel de autosuficiencia alimentaria mayor del que estaría justificado, como seguro contra las fluctuaciones imprevistas del poder adquisitivo de las importaciones.

98. El tercer elemento de la seguridad alimentaria es el acceso, que dependerá en gran medida de los ingresos. Hay importantes diferencias en los cambios previstos de la balanza comercial de los productos alimentarios, en particular el grado en que el costo total de las importaciones de alimentos se verá afectado por la Ronda Uruguay habida cuenta de los aumentos proyectados de precios. Como se indica en el cuadro 10, se prevé que esos aumentos serán considerables. Se calcula que el costo total de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo en su conjunto será casi 25.000 millones de dólares mas en el año 2000 que en 1988 - es decir, un aumento anual de alrededor del 4% - de los cuales 3.600 millones de dólares (15%) serán atribuibles a la Ronda Uruguay. Se prevé que el costo total de las importaciones de alimentos de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos aumentará en casi 10.000 millones de dólares, de los cuales el 14%, o sea 1.400 millones de dólares, obedecerá a un alza de los precios como consecuencia de la Ronda Uruguay.

Cuadro 10

Costo total de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo y los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (cifras reales y proyectadas)

(En miles de millones de dólares EE. UU.)

| | Número de países | Costo Real (1987-1988) | Costo proyectado (2000) | Aumento | Aumento atribuible a la Ronda Uruguay (porcentaje) |
|---|------------------|------------------------|-------------------------|---------|--|
| En todo el mundo | | | | | |
| Todos los países en desarrollo | 137 | 40,0 | 64,7 | 24,7 | 3,6 (15) |
| Países de bajos ingresos con déficit de alimentos | 72 | 17,8 | 27,6 | 9,8 | 1,4 (14) |
| África | | | | | |
| Todos los países en desarrollo | 52 | 6,0 | 10,5 | 4,5 | 0,5 (11) |
| Países de bajos ingresos con déficit de alimentos | 43 | 3,5 | 6,3 | 2,8 | 0,2 (7) |
| América Latina y el Caribe | | | | | |
| Todos los países en desarrollo | 46 | 8,0 | 12,7 | 4,7 | 0,3 (6) |
| Países de bajos ingresos con déficit de alimentos | 10 | 1,6 | 2,4 | 0,8 | 0,1 (12) |
| Cercano Oriente | | | | | |
| Todos los países en desarrollo | 19 | 11,5 | 16,8 | 5,3 | 0,8 (15) |
| Países de bajos ingresos con déficit de alimentos | 6 | 3,7 | 4,7 | 1,0 | 0,1 (10) |
| Lejano Oriente | | | | | |
| Todos los países en desarrollo | 20 | 4,5 | 24,7 | 10,2 | 2,0 (20) |
| Países de bajos ingresos con déficit de alimentos | 13 | 9,0 | 14,2 | 5,2 | 1,0 (19) |

Fuente: J. Greenfield, M. de Nigris and P. Konandreas, "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: food security implications for developing countries", Food Policy, vol. 21, No. 4/5 (agosto de 1996).

Nota. Los alimentos comprenden cereales, semillas y productos oleaginosos, carne y productos lácteos. Los países de bajos ingresos con déficit de alimentos son importadores netos de cereales con un ingreso per cápita inferior al límite definido por el Banco Mundial para poder recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento.

99. La capacidad para hacer frente a un aumento del costo total de las importaciones de alimentos depende de la capacidad para aumentar los ingresos derivados de las exportaciones. Como puede observarse en el cuadro 5, se prevé que la balanza comercial agrícola de los países en desarrollo mejorará en unos 1.900 millones de dólares, de los cuales 800.000 dólares serán consecuencia de la Ronda Uruguay, de manera que en el total al parecer hay algunos aumentos compensatorios de los ingresos. Sin embargo, el aumento de los ingresos de las exportaciones no se distribuirá de la misma manera entre los países en desarrollo. Los países con poca capacidad para responder al aumento de las oportunidades tienen un rendimiento menor. Entre las regiones en desarrollo, África es la más problemática: la disponibilidad alimentaria per cápita ya es baja y no es probable que otros sectores compensen las malas perspectivas de exportación de productos agrícolas. Además, en las regiones que, según las

proyecciones, tendrán mejores resultados, algunos países, especialmente entre aquellos de bajos ingresos con déficit de alimentos, tendrían dificultades para pagar sus importaciones de alimentos. Es necesario realizar estudios por países a fin de evaluar esos problemas y decidir si se realizan transferencias compensatorias o se presta asistencia.

100. En general, los países en desarrollo se beneficiarán de la Ronda Uruguay. Siempre que existan políticas internas que permitan distribuir los beneficios y compensar a quienes sufran pérdidas, la liberalización del comercio puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria. Se han reconocido las dificultades con que pueden tropezar los países en desarrollo durante el proceso de reforma. Se ha proporcionado a esos países un tratamiento especial y diferenciado, principalmente en forma de períodos de ajuste más prolongados. Para aquellos países que sufren efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de alimentos básicos suficientes durante el proceso de reforma, las disposiciones de la decisión del Acta Final en que se incorporan medidas relacionadas con los posibles efectos negativos del programa de reformas para los países menos adelantados y los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos⁶ pueden proporcionar una red de seguridad.

F. Ajuste de la política agrícola

101. Las posibilidades de mejorar la producción agrícola y los resultados del sector exportador de los países en desarrollo dependen de muchos factores, como el desarrollo de la infraestructura (medios de transporte, redes energéticas, regadíos, etc.); la enseñanza y la formación; la difusión de conocimientos sobre (nuevas) tecnologías de producción y variedades de productos apropiadas; los sistemas de lucha contra plagas y enfermedades; la gestión de la calidad y la reforma de los sistemas internos de reglamentación incluido el sistema de precios agrícolas, el sistema de distribución y la reforma agraria. También es importante contar con un mejor acceso a los mercados exteriores y mejores políticas comerciales y relacionadas con el comercio a nivel internacional. Todo ello puede ayudar a incrementar la productividad agrícola (y de otros sectores), los ingresos y el empleo y, al menos de forma indirecta, ayudar a superar los obstáculos más generalizados para el desarrollo económico y para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, entre otras cosas, haciendo que esos países sean más atractivos para la inversión extranjera directa (mediante la transferencia de capital, conocimientos especializados, tecnología y canales de comercialización), la ayuda oficial y la asistencia técnica; y aumentando la eficacia de esos factores.

102. Si bien las subvenciones directas de la producción se limitarán progresivamente y se prohíbe el uso de restricciones cuantitativas a las importaciones, no hay restricciones en cuanto al uso de medidas de inversión pública para el desarrollo agrícola y rural. Las subvenciones a la inversión y para insumos, medidas utilizadas con frecuencia en los países en desarrollo para fomentar el aumento de la producción, siguen estando permitidas para los países en desarrollo de conformidad con el acuerdo de la Ronda Uruguay.

103. En muchos países en desarrollo, las reformas llevadas a cabo en el marco de los programas de ajuste estructural van mucho más allá de los ajustes que se exigen a los países de conformidad con la Ronda Uruguay. Los programas de

ajuste estructural requieren normalmente mayores reducciones de la protección en frontera de las que se exigen en la Ronda Uruguay. Los programas de subvenciones para insumos y subvenciones al consumo alimentario, permitidas en la Ronda Uruguay, a menudo deben recortarse con arreglo a los programas de ajuste estructural. Estos exigen con frecuencia la devaluación de la moneda y reformas institucionales, aspectos no recogidos en la Ronda Uruguay.

104. Los efectos indirectos que tienen sobre los incentivos a la producción agrícola la protección del sector industrial, la sobrevaloración de los tipos de cambio, las compras del sector público y los impuestos sobre la exportación son a menudo más importantes que los efectos directos de políticas sectoriales como las subvenciones para insumos. Un estudio (Krueger, Schiff y Valdés, 1988) señala que en muchos países en desarrollo estos efectos indirectos dominan los efectos directos de las políticas. Sin embargo, la Ronda Uruguay sustenta en general las reformas iniciadas por los países en desarrollo y proporciona cierta seguridad de un mayor acceso a los mercados a cambio de los riesgos que estos países han corrido o van a correr al abrir sus mercados al comercio.

105. De conformidad con el Acuerdo de la Ronda Uruguay, hay grandes posibilidades para las políticas de apoyo al consumo y las políticas para reducir el impacto de las fluctuaciones de los mercados mundiales. La ayuda alimentaria interna, por ejemplo, está incluida en las medidas de "Caja verde" y el apoyo directo a los precios es aún posible en el marco de la disposición de minimis. Para reducir el efecto de la inestabilidad de los mercados, existen condiciones de salvaguarda especiales, la opción de la escala móvil de aranceles, las reservas de seguridad alimentaria permitidas y las limitaciones a la exportación permitidas. Sin embargo es probable que las restricciones presupuestarias limiten estas opciones.

106. Aunque la Ronda Uruguay no trata ese problema presupuestario que afecta a numerosos países en desarrollo, contiene el compromiso de no agravarlo en la Decisión sobre Medidas Relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos desarrollados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. El compromiso consiste en que en el supuesto de que los precios de las importaciones de productos alimenticios suban debido a la Ronda Uruguay, los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados tendrán derecho a una mayor ayuda alimentaria, a recibir apoyo financiero para mantener un nivel normal de importaciones de alimentos, a recibir apoyo técnico para aumentar la productividad agrícola, y en última instancia a gozar de un trato favorable en los créditos a la exportación agrícola. Esta ayuda puede servir a estos países para mitigar los efectos de los aumentos de los precios al consumidor, al mismo tiempo que permite que los precios al productor aumenten.

107. La interpretación de la Decisión plantea una serie de cuestiones en cuanto a su aplicación. No queda clara la definición de alimentos. Además, el nivel de referencia (de activación) de la compensación no está claro. Tampoco queda claro cómo puede determinarse el efecto de la Ronda Uruguay. Lo que es más importante, sin embargo, es la cuestión de los mecanismos (bilateral, multilateral) de compensación, y la automaticidad de ésta.

108. La ayuda alimentaria es la opción más directa. En principio, la Ronda Uruguay reducirá la existencia de excedentes en los países donantes que han

estado estrechamente vinculados con la ayuda alimentaria. Sin embargo, como señalan Hathaway y Ingco (1995), puesto que el Acuerdo fija límites específicos a la utilización de subvenciones a la exportación, la ayuda alimentaria seguirá siendo el único método legítimo de sacar los excedentes al mundo. Así, si los países donantes continúan utilizando subvenciones para la expansión de la producción frente a los límites en las subvenciones a las exportaciones, el Acuerdo puede fomentar la ayuda alimentaria en lugar de limitarla.

109. Una solución más estructural de apoyo sería aumentar la productividad agrícola y reforzar la infraestructura. Si los incrementos de los precios se trasladan a los productores y la oferta puede hacerse más elástica mediante el apoyo técnico y la mejora de la infraestructura, se reducirán las necesidades de importación. El apoyo financiero mediante préstamos en condiciones favorables como los ofrecidos por el servicio de financiación para los cereales del FMI, o mediante subvenciones plantea la necesidad de considerar numerosos aspectos para asegurarse de que la financiación se utiliza para la importación de alimentos.

110. La Ronda Uruguay tiene numerosas consecuencias para la política agrícola nacional e internacional, algunas de las cuales serán tratadas sin duda en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Es necesario volver a examinar las políticas agrícolas en las siguientes esferas: a) el aumento del precio de los alimentos puede requerir cambios en las políticas nacionales de seguridad alimentaria y de fomento de la nutrición, incluyendo las políticas de precios al consumidor para los alimentos; b) a pesar de los mejores incentivos a los productores, la mayoría de los países en desarrollo necesitarán desarrollar formas de asistencia dirigidas a objetivos concretos y desconectadas ("Caja verde"); c) la arancelación y por tanto la eliminación de las barreras no arancelarias, puede llevar a una mayor inestabilidad de los precios internos, lo que a su vez puede llevar a la reconsideración de las políticas de precios al productor y de las medidas para prevenir una inestabilidad excesiva; d) algunos países tienen que aumentar la producción y la productividad de alimentos para fomentar una seguridad alimentaria acorde con sus ventajas comparativas; e) el aumento de la transparencia tras la eliminación de las barreras no arancelarias puede llevar a un aumento de los acuerdos comerciales intrarregionales o subregionales; f) se puede pensar que las políticas de promoción de la exportación se van a beneficiar de las nuevas oportunidades de comercio; g) es necesario promover más la diversificación y la elaboración primaria, lo cual requiere evitar la progresividad arancelaria y la reducción arancelaria selectiva en esferas de crecimiento potencial. Además, se necesitará con frecuencia asistencia técnica.

G. Conclusión

111. El comercio de alimentos es vital para la seguridad alimentaria mundial. Sin comercio, los países tendrían que depender exclusivamente de su propia producción. El comercio internacional influye en la ayuda alimentaria de varios modos. En primer lugar, el comercio permite que el consumo de alimentos sea superior a la producción en los países en los que ésta es limitada. El recurso a la importación permite en general hacer frente a las necesidades de consumo de alimentos a un coste más bajo que si se depende únicamente de la producción interna. Si bien puede haber razones concretas para que algunos países traten de alcanzar un grado considerable de autosuficiencia alimentaria, desde el punto

de vista económico suele ser mejor llevar a cabo una política más flexible de autosuficiencia alimentaria, siempre que los importadores puedan contar con el mercado mundial como fuente de abastecimiento eficaz y fiable, y que los exportadores cuenten con un buen mercado para sus productos. De especial interés para los países exportadores es si las importaciones estarán disponibles cuando se necesiten y el posible riesgo de embargo comercial.

112. La liberalización comercial, como se refleja en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, probablemente no afectará de forma importante a la disponibilidad alimentaria mundial porque la reducción de la producción en los países con costos altos será sustituida en general por un aumento de la producción en otros países. A la vista de que a plazo medio probablemente habrá un cambio favorable a los precios relativos de los productos alimenticios básicos, tal vez los países deseen revisar sus políticas agrícolas y estudiar el traslado de parte del incremento de los precios mundiales a sus sectores nacionales de forma que se estimule la producción de alimentos. El efecto de la liberalización comercial sobre la estabilidad de los precios mundiales de los alimentos es incierto. El impacto del comercio sobre la seguridad alimentaria en los hogares es parte de un problema más general relativo al impacto del crecimiento y la transformación económicos sobre el bienestar, y su distribución. El comercio proporciona oportunidades para la especialización y el crecimiento, pero la medida en la que los hogares pobres puedan beneficiarse de estas oportunidades dependerá de su acceso a los recursos y a los puestos de trabajo, lo cual a su vez depende del contexto institucional y del apoyo que les preste el Estado.

113. Siempre que existan políticas internas encaminadas a difundir las ganancias y a compensar a los que hayan sufrido pérdidas, la liberalización comercial puede desempeñar un papel importante en la mejora de la seguridad alimentaria, si bien puede haber problemas de ajuste al nuevo régimen comercial. Se han reconocido las dificultades con las que los países pueden enfrentarse durante el proceso de reforma y se ha concedido un trato especial y diferente a los países en desarrollo, principalmente concediéndoles plazos más largos para realizar los ajustes y menores compromisos de reducción. Los acuerdos de la Ronda Uruguay también reconocen que durante el proceso de reforma, los países menos adelantados y los que son importadores netos de alimentos pueden sufrir efectos negativos en términos de disponibilidad de suministros importados de alimentos básicos adecuados en condiciones razonables. En consecuencia, se concede gran importancia a asegurarse de que se aplique rápidamente la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Tal vez la Ronda Uruguay no suponga una gran diferencia en lo que se refiere al volumen de ayuda alimentaria, porque si bien la cantidad de colocación de excedentes puede bajar, las cantidades dedicadas a asistencia en virtud de la antedicha Decisión pueden aumentar bastante. La Ronda Uruguay tiene muchas implicaciones para la política agrícola nacional e internacional, que hay que estudiar con más detenimiento a fin de identificar respuestas de política adecuadas en ambos niveles.

Notas

¹ An urbanizing World Global Report on Human Settlements, Oxford University Press para Hábitat, 1996.

² En su segundo período de sesiones, en 1994, la Comisión de Desarrollo Sostenible instó a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas a que aumentaran sus esfuerzos para elaborar una evaluación global de los recursos de agua dulce. Entre los organismos participantes de las Naciones Unidas se encuentran: el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas, la FAO, el PNUMA, la OMS, la UNESCO, el PNUD, la ONUDI, y el Banco Mundial. El trabajo está coordinado conjuntamente por el Subcomité del CAC sobre el desarrollo de los recursos hídricos y el Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo del Gobierno de Suecia; el trabajo está en curso y el informe resultante se presentará a los gobiernos en el quinto período de sesiones de la Comisión y en el quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, en 1997.

³ Entre una serie de documentos de trabajo técnicos preparados para la Cumbre, la FAO ha preparado uno titulado "Food production: the critical role of water".

⁴ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

⁵ Washington, D.C., Banco Mundial, 1993.

⁶ Véase Resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: Textos jurídicos (Ginebra, secretaría del GATT, 1994).

⁷ D. E. Hathaway y M. D. Ingco, "Agricultural liberalization and the Uruguay Round", en Banco Mundial, "The Uruguay Round and the developing countries", W. Martin y L. A. Winters, eds., World Bank Discussion Paper, No. 307 (Washington, D.C., 1995).

⁸ A. Krueger, M. Schiff y A. Valdés, "Agricultural incentives in developing countries: measuring the effect of sectorial and economy-wide policies", World Bank Economic Review, Vol. 2, No. 3 (septiembre 1988).

Referencias

Banco Mundial (1995). The Uruguay Round and the developing countries, W. Martin y L. A. Winters, eds. World Bank Discussion Paper No. 307 (Washington, D.C.).

FAO (1990). El efecto de la liberalización del comercio sobre el nivel de las existencias de cereales, CCP:GR 90/3.

FAO (1990). International Action Programme on Water and Sustainable Agricultural Development: a strategy for the implementation of the Mar del Plata Action Plan for the 1990s.

FAO (1993). Políticas de Recursos Hídricos y la Agricultura, en Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1993. Roma

FAO (1994). El agua, germen de la vida: Día Mundial de la Alimentación 1994. Roma.

FAO (1995 a)). El fomento de los recursos hídricos al servicio de la seguridad alimentaria. WFS96/TECH/2.

FAO (1995 b)). Repercusiones de la Ronda Uruguay en la agricultura, División de productos básicos y el comercio. Roma.

FAO (1996). La Alimentación y el Comercio Internacional. Roma.

FAO (1997, pendiente de publicación). The impact of the Uruguay Round on tariff escalation in agricultural products. Estudio preparado para el Comité de Problemas de Productos Básicos en su 60° período de sesiones, febrero de 1997. Roma.

Finger, J. M. (1995). Legalized backsliding: safeguard provisions in GATT. En Banco Mundial, op. cit.

Francois, J. F., B. McDonald y H. Nordström (1995). Assessing the Uruguay Round. En ibíd.

Goldin, I., y D. van der Mensbrugghe (1995). The Uruguay Round: an assessment of economy-wide and agricultural reforms. En ibíd.

Greenfield, J., M. de Nigris y P. Konandreas (1996). The Uruguay Round Agreement on Agriculture: food security implications for developing countries. Food Policy, vol. 21, No. 4/5 (agosto de 1996).

Harrison, G. W., T. F. Rutherford y D. G. Tarr (1995). Quantifying the Uruguay Round. En Banco Mundial, op. cit.

Hathaway, D. E., y M. D. Ingco (1995). Agricultural liberalization and the Uruguay Round. En ibíd.

Konandreas, P., y J. Greenfield (1995). The Uruguay Round Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on

Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries: some issues of interpretation and implementation of the Decision. Documento presentado en un seminario sobre los efectos de la Ronda Uruguay en los países en desarrollo y las medidas compensatorias para superar los efectos negativos durante la transición, convocado por la UNCTAD en Roma los días 18 y 19 de mayo de 1995.

Konandreas, P. (1997, pendiente de publicación). Food security after the Uruguay Round. International Review of World Trade (1997).

Krueger, A., M. Schiff y A. Valdés (1988). Agricultural incentives in developing countries: measuring the effect of sectoral and economy-wide policies. World Bank Economic Review, vol. 2, No. 3 (septiembre).

OCDE (1994). Agricultural Policies, Monitoring and Trade. París.

OCDE (1995). The Uruguay Round: A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries. París.

Page, S., y M. Davenport (1994). World Trade Reform. Overseas Development Institute.

Sharma, R., P. Konandreas y J. Greenfield (1996). An overview of assessments of the impact of the Uruguay Round on agricultural prices and income. Food Policy, vol. 21, No. 4/5 (agosto).

Tietenberg T. (1992). Environmental and Natural Resource Economics. Tercera edición. Nueva York, Harper Collins.

UNCTAD (1995 a)). Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by major developed countries. UNCTAD/ITD/16.

UNCTAD (1995 b)). Análisis de los efectos sobre los medios de vida de los pobres de la eliminación de las barreras comerciales, el aumento de la competitividad, las corrientes comerciales, los choques externos, y la diversificación de exportaciones, en particular de los productos de gran intensidad de mano de obra, y del acceso a los mercados de dichos productos. Documento preparado por la Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza. TD/B/CN.2/13.

Von Braun J., y E. Kennedy, eds. (1994). Comercialization of Agriculture, Economic Development and Nutrition. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Yamazaki, F. (1996) Potential erosion of trade preferences in agricultural products. Food Policy, vol. 21, No. 4/5 (agosto).
