

# **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

**WT/GC/62**  
**G/AG/13**  
28 de junio de 2002  
(02-3644)

---

**Consejo General**  
**Comité de Agricultura**

**Decisión Ministerial de Marrakech 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**

**GRUPO INTERINSTITUCIONAL SOBRE LAS DIFICULTADES  
A CORTO PLAZO PARA FINANCIAR NIVELES NORMALES  
DE IMPORTACIONES COMERCIALES DE PRODUCTOS  
ALIMENTICIOS BÁSICOS**

**Informe del Grupo Interinstitucional**

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
A. ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO .....	3
B. MANDATO .....	3
C. COMPOSICIÓN DEL GRUPO.....	4
D. ACTUACIONES .....	5
<b>II. CUESTIONES QUE EL GRUPO TIENE ANTE SÍ.....</b>	<b>5</b>
A. DISPONIBILIDAD Y COSTOS DE FINANCIACIÓN DE SUMINISTROS EXTERNOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS BÁSICOS .....	5
1. Antecedentes .....	5
2. Tendencias de los precios de los productos alimenticios básicos en los mercados internacionales.....	6
3. Tendencias en el costo de las importaciones de cereales de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.....	13
4. Dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos .....	16
B. ACCESO A LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN MULTILATERALES A CORTO PLAZO .....	23
1. El Servicio de financiamiento compensatorio del FMI .....	23
2. Servicios del Banco Mundial.....	28
3. Otras fuentes de financiación concesionaria.....	29
C. PROPUESTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO ROTATORIO.....	30
1. Elementos principales de las propuestas de establecimiento de un fondo rotatorio .....	31
2. Comunicaciones de la FAO.....	33
3. Análisis de la concepción y viabilidad de la propuesta de establecimiento de un fondo rotatorio.....	35
D. OTRAS OPCIONES .....	46
1. Plan de financiación <i>ex ante</i> de las importaciones de alimentos .....	46
2. Administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos .....	47
3. Estudios en el contexto del Marco Integrado .....	47
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>48</b>
<b>IV. ANEXOS .....</b>	<b>54</b>
1. 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.....	54
2. Propuesta para aplicar la Decisión Ministerial de Marrakech a favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (G/AG/W/49, G/AG/W/49/Add.1 y G/AG/W/49/Add.1/Corr.1).....	56
3. Respuesta de los Miembros interesados a las preguntas hechas por el Grupo Interinstitucional.....	66
4. Comunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).....	105
5. Comunicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) .....	135
6. Comunicación del Consejo Internacional de Cereales (CIC) .....	140
7. Comunicación de la UNCTAD.....	143
8. Comunicación del Banco Mundial .....	156
9. Comunicación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) .....	169
10. Comunicación del Fondo Monetario Árabe .....	173
11. Comunicación del Banco Asiático de Desarrollo .....	174

## I. INTRODUCCIÓN

### A. ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO

1. El establecimiento del Grupo Interinstitucional sobre las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos ("el Grupo") se aprobó en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en noviembre de 2001, previa recomendación del Comité de Agricultura de la OMC, en el contexto de la aplicación de la Decisión Ministerial de Marrakech 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 ("Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios").<sup>1</sup>

2. La recomendación adoptada por la Conferencia Ministerial de Doha prevé:

"que se establezca un grupo interinstitucional de expertos en finanzas y productos básicos, y se pida la participación en él del Banco Mundial, el FMI, la FAO, el Consejo Internacional de Cereales y la UNCTAD, con el fin de estudiar medios y arbitrios para mejorar el acceso de los países menos adelantados y los países en desarrollo Miembros de la OMC importadores netos de productos alimenticios a los programas y servicios multilaterales destinados a ayudar a resolver las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos, así como la concepción y viabilidad de la propuesta de establecimiento de un fondo rotatorio que figura en los documentos G/AG/W/49 y Add.1 y Corr.1. El mandato detallado, basado en la Decisión de Marrakech sobre los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, deberá ser sometido por el Vicepresidente del Comité de Agricultura de la OMC, después de mantener consultas con los Miembros, a la aprobación del Consejo General no más tarde del 31 de diciembre de 2001. El grupo interinstitucional presentará sus recomendaciones al Consejo General no más tarde del 30 de junio de 2002."<sup>2</sup>

### B. MANDATO

3. El siguiente mandato detallado del Grupo fue acordado posteriormente por el Comité de Agricultura y aprobado por el Consejo General:

"1. Examinar los términos y condiciones de los mecanismos existentes en las instituciones financieras internacionales (a saber, FMI y Banco Mundial) a los que podrían recurrir los países menos adelantados y los países en desarrollo Miembros de la OMC importadores netos de productos alimenticios con el fin de resolver las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos, principalmente cereales, arroz, productos lácteos básicos, legumbres, aceites vegetales y azúcar, en los periodos en que aumenten los precios mundiales de esos productos alimenticios básicos, incluidas, cuando proceda, otras fuentes pertinentes de financiación en condiciones de favor; en ese examen se tendrán en cuenta, entre otras cosas, las comunicaciones que puedan presentar al Grupo de Expertos los países menos adelantados y los países en desarrollo Miembros de la OMC importadores netos de productos alimenticios, los

---

<sup>1</sup> Decisión de 14 de noviembre de 2001 sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación (véase el documento WT/MIN(01)/17, de fecha 20 de noviembre de 2001, párrafo 2.2).

<sup>2</sup> Véase el documento G/AG/11, de fecha 28 de septiembre de 2001, sección B, párrafo III b).

donantes y las instituciones financieras internacionales competentes, no más tarde del final de marzo de 2002."

"2. Examinar la concepción y viabilidad de la propuesta de establecimiento de un fondo rotatorio que figura en los documentos G/AG/W/49 y Add.1 y Corr.1, junto con las versiones más elaboradas de esas propuestas que puedan presentar al Grupo Especial los Miembros patrocinadores interesados antes del final de marzo de 2002."

"3. A la luz de su examen y estudio previstos en los párrafos 1 y 2 *supra* y teniendo presente la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, formular, para que el Consejo General de la OMC las examine, las recomendaciones que el Grupo de Expertos estime oportunas sobre: medios y arbitrios para mejorar el acceso de los países menos adelantados y de los países en desarrollo Miembros de la OMC importadores netos de productos alimenticios a los programas y servicios multilaterales destinados a ayudar a resolver las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos."

"4. En el desempeño de su cometido, el Grupo de Expertos puede mantener consultas con aquellos órganos o instituciones que estime apropiado."

"5. El Grupo de Expertos presentará su informe y sus recomendaciones al Consejo General de la OMC no más tarde del 30 de junio de 2002."<sup>3</sup>

#### C. COMPOSICIÓN DEL GRUPO

4. El Comité de Agricultura de la OMC designó al Presidente del Grupo, y el Consejo General tomó nota de ello.<sup>4</sup> Los respectivos jefes ejecutivos de la FAO, el FMI, el Consejo Internacional de Cereales, el Banco Mundial y la UNCTAD designaron a los miembros del Grupo, en respuesta a las cartas del Director General de la OMC en las que los invitó a designar un experto en finanzas y productos básicos de su personal para que participase en la labor del Grupo a título personal y en forma independiente.

5. La composición del Grupo es la siguiente:

Presidente: Sr. Yoichi Suzuki, del Japón

Miembros: Sr. Mehmet Arda (UNCTAD)

*Suplente:* Sr. Lamon Rutten

Sr. Germain Denis (CIC - Consejo Internacional de Cereales)

*Suplente:* Sr. Richard Woodhams

Sr. Panos Konandreas (FAO)

Sr. John Nash (Banco Mundial)

Sr. Grant B. Taplin (FMI - Fondo Monetario Internacional)

---

<sup>3</sup> Véanse el documento G/AG/12 (de fecha 10 de diciembre de 2001) y el documento WT/GC/M/72 (de fecha 6 de febrero de 2002), párrafos 61 a 63.

<sup>4</sup> Véase el documento WT/GC/M/72 (de fecha 6 de febrero de 2002), párrafo 63.

D. ACTUACIONES

6. El Grupo solicitó a los Miembros interesados que respondiesen a varias preguntas escritas.<sup>5</sup> Se adjuntan las respuestas<sup>6</sup> de cuatro países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios Miembros de la OMC (Cuba, Egipto, Jordania y Túnez) y seis donantes (la Argentina, Australia, el Canadá, las Comunidades Europeas, los Estados Unidos y el Japón). El Presidente del Grupo invitó a los Miembros interesados a una reunión informal que se celebraría el 28 de mayo de 2002 a efectos de presentar un informe de situación. En una reunión informal celebrada el 24 de junio de 2002, el Grupo presentó un proyecto de informe a los Miembros interesados, y algunos de ellos formularon observaciones preliminares sobre el mismo.

**II. CUESTIONES QUE EL GRUPO TIENE ANTE SÍ**

A. DISPONIBILIDAD Y COSTOS DE FINANCIACIÓN DE SUMINISTROS EXTERNOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS BÁSICOS

**1. Antecedentes**

7. En la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se consideró que la aplicación progresiva de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en su conjunto creaba oportunidades cada vez mayores de expansión comercial y crecimiento económico en beneficio de todos los participantes. En general, mejorar la asignación global de recursos, tanto en cada uno de los diferentes sectores como entre ellos, o entre países, es una parte integrante del proceso de ajuste económico a largo plazo que puede verse facilitada por los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales. Sin embargo, bien puede ocurrir que los efectos y beneficios de la liberalización del comercio no se difundan necesariamente de manera uniforme, incluso cuando haya ganancias netas que puedan ser aprovechadas por las economías en su conjunto.

8. En la mencionada Decisión se reconoció que durante la aplicación del programa de reforma del comercio agropecuario de la Ronda Uruguay algunos países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. La preocupación específica era que algunos de los países en desarrollo que dependían mucho de suministros de alimentos subvencionados importados de los principales países industrializados pudieran necesitar asistencia temporal para realizar los ajustes necesarios para hacer frente al esperado aumento de los precios de importación de los alimentos, aunque ese aumento podría estimular la producción de sus sectores agropecuarios.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Entre los Miembros interesados se encuentran los donantes, los países menos adelantados ("los PMA") y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (Barbados, Botswana, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominica, Egipto, Honduras, Jamaica, Jordania, Kenya, Marruecos, Mauricio, Pakistán, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela).

<sup>6</sup> Véase el anexo 3.

<sup>7</sup> Las preocupaciones de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios derivan parcialmente de su dependencia del mercado mundial para un alto porcentaje de su consumo de alimentos. En el caso de los cereales, los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios importaron el 35 por ciento de su consumo total en el período 1998-2000. En los países menos

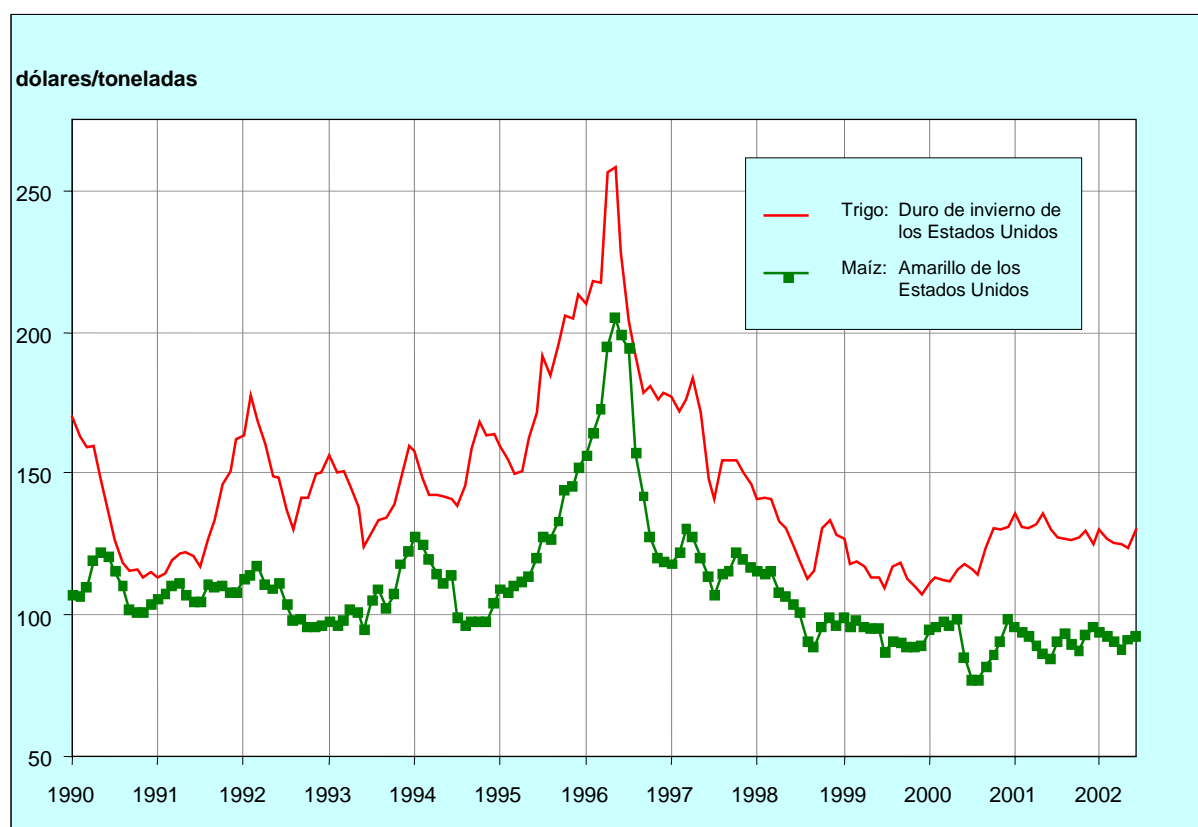
9. En general, los mercados agropecuarios mundiales se ven influidos además de por las políticas de los gobiernos y los acuerdos comerciales, por muchos otros factores. Para los sectores de la producción agrícola, por ejemplo, las condiciones climáticas que afectan a las disponibilidades de exportación o a las necesidades de importación pueden repercutir significativamente en el equilibrio de la oferta y la demanda y en los precios mundiales. Factores a más largo plazo, como el crecimiento de la población, la urbanización, la diversificación de la dieta y las condiciones económicas, influyen también en la composición y el alcance de las necesidades de importación. En el contexto de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, abordamos específicamente las acentuadas necesidades de financiación de las importaciones de alimentos derivadas del incremento de los precios en el mercado mundial, el aumento de los déficits de alimentos o la progresiva sustitución de las importaciones en condiciones de favor o la ayuda alimentaria por importaciones comerciales de alimentos.

## **2. Tendencias de los precios de los productos alimenticios básicos en los mercados internacionales**

### **a) Cereales**

10. La entrada en vigor en enero de 1995 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC coincidió con el comienzo de un período de aumento brusco de los precios de los cereales en los mercados internacionales. Desde los primeros meses de 1995 los precios siguieron fortaleciéndose, y en 1996 alcanzaron niveles históricamente elevados. Los precios de exportación alcanzaron su nivel máximo aproximadamente a mediados de 1996, y a partir de entonces los precios en el mercado mundial disminuyeron rápidamente. Los precios de exportación del trigo alcanzaron un máximo de 258 dólares EE.UU. por tonelada en mayo de 1996 (figura 1, *infra*). Teniendo en cuenta las subvenciones a la exportación, en 1993 habían sido de sólo 70 dólares por tonelada.

### **Figura 1: Precios de exportación del trigo y el maíz, 1990-2002 (dólares por tonelada)**



Nota: Los precios son de exportación (f.o.b.) antes de deducir las subvenciones a la exportación, si las hubiera.

Fuente: Consejo Internacional de Cereales.

11. El aumento brusco de los precios mundiales de los cereales duró poco tiempo y fue sucedido por una disminución sostenida. A mediados de 1998, los precios del trigo y del maíz habían disminuido hasta acercarse a alcanzar su nivel más bajo desde los años setenta. Actualmente, los precios de exportación del trigo son de aproximadamente 125 a 130 dólares por tonelada (duro de invierno de los Estados Unidos) y los del maíz son de 90 a 95 dólares por tonelada (maíz amarillo de los Estados Unidos). Observamos que en términos reales los precios internacionales de los cereales han mostrado una tendencia descendente a largo plazo desde mediados de los años setenta. Los precios de los cereales en su nivel máximo de 1996 no se acercaron al elevado nivel que alcanzaron ajustados en función de la inflación, durante la "crisis alimentaria mundial" de los años setenta.<sup>8</sup>

12. La fase de aumento brusco de los precios de los cereales que tuvo lugar en el período 1995-1997 fue precedida por un cierto número de medidas de los gobiernos que repercutieron en los ajustes del mercado a largo plazo. A mediados de los años ochenta, las existencias de trigo en los Estados Unidos se habían acumulado hasta alcanzar niveles que se consideraron insostenibles. Uno de los principales objetivos de la legislación agrícola de 1985 de los Estados Unidos fue disminuir las excesivamente elevadas existencias de cereales en un intento por reducir los gastos presupuestarios. Se ligaron las primas complementarias a la participación de los productores agrícolas en programas de barbecho (programas de reducción de la superficie cultivada). Se introdujeron subvenciones a la exportación mediante el Programa de Fomento de las Exportaciones y el Programa Selectivo de

<sup>8</sup> Véanse también las contribuciones del Consejo Internacional de Cereales (anexo 6) y el Banco Mundial (anexo 8) que complementan esta sección.

Asistencia a la Exportación (TEAP). En los años siguientes, las existencias de trigo, en particular las existencias públicas, disminuyeron significativamente.

13. En las Comunidades Europeas, las existencias gubernamentales (de intervención) de trigo habían aumentado considerablemente a fines de los años ochenta y a principios de los años noventa. Como parte de la reforma de 1992 de la Política Agrícola Común, las Comunidades Europeas intentaron reducir los excedentes agrícolas. Las reformas del sector de cultivo incluían pagos compensatorios por reducciones del sostenimiento de los precios basados en la superficie cultivada y los rendimientos históricos, así como pagos compensatorios para barbechos obligatorios. Aunque estas reformas no modificaron el mecanismo mismo de reintegros a la exportación, después de la temporada 1992-1993 las existencias de intervención de trigo disminuyeron también en las Comunidades Europeas.

14. En respuesta a estos cambios de las políticas y a otros factores, la superficie global de trigo cosechada en los cinco principales países exportadores (los Estados Unidos, las Comunidades Europeas, el Canadá, Australia y la Argentina, que representan en conjunto una proporción del mercado mundial de aproximadamente el 90 por ciento) disminuyó un 13 por ciento entre 1990 y 1994. Suponiendo rendimientos medios, esta disminución representó aproximadamente 25 millones de toneladas de trigo. Simultáneamente, hubo también una fuerte disminución de la producción de los países de la CEI (ex Unión Soviética). En consecuencia, la producción mundial de trigo disminuyó de 590 millones de toneladas en 1990 a 530 millones de toneladas en 1995.

15. También entró en juego un cierto número de factores a corto plazo, como la grave sequía que afectó al trigo de invierno de los Estados Unidos y las considerables compras de trigo efectuadas por China, que estimularon el aumento brusco de los precios de los cereales registrado en el período 1995-1997. En efecto, a principios de 1996 los precios internacionales del trigo incluían primas de riesgo, y los precios aumentaron bruscamente hasta niveles extraordinarios. Los precios del trigo bajaron rápidamente a partir de mayo de 1996, cuando las condiciones climáticas mejoraron en los Estados Unidos y los mercados recibieron informes favorables de las cosechas de otros exportadores.

16. En 1995 se introdujeron en las Comunidades Europeas impuestos a la exportación del trigo y la cebada con el fin de estabilizar los precios internos. En la práctica, esta medida ejerció nuevas presiones sobre la disponibilidad global de suministros en los mercados mundiales.

17. Con respecto a la aplicación de limitaciones específicas a la utilización de subvenciones a la exportación derivadas del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, observamos lo siguiente:

- Primero, la aplicación de los compromisos contraídos en el marco de la OMC en materia de reducción de subvenciones a la exportación se realizó gradualmente, a partir de 1995, durante un período de seis años en el caso de los países desarrollados. La aplicación de estos compromisos por parte de los países en desarrollo está aún en curso, y finalizará en 2004-2005. Además, varios compromisos permitían concentrar las subvenciones al comienzo del período, con la consecuencia de que hubo posibilidades adicionales de conceder subvenciones a la exportación en los primeros años del período de aplicación.<sup>9</sup> En igualdad de las restantes condiciones, la

---

<sup>9</sup> El nivel de base para las reducciones es el nivel medio de las subvenciones a la exportación en el período 1986-90, pero en los años siguientes la utilización de las subvenciones a la exportación de cereales siguió aumentando en varios países. Para facilitar la aplicación de reducciones desde los niveles más altos de subvenciones a la exportación aplicados a principios de los años noventa, los participantes en la Ronda Uruguay acordaron modalidades que permiten la "concentración al comienzo del período" de los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación. Las modalidades de concentración al comienzo del período permitieron que los compromisos fueran mayores que los niveles de base (1986-90) en los primeros años del



aplicación progresiva de las reducciones de las subvenciones a la exportación, junto con las disposiciones de concentración al comienzo del período, han disminuido sus posibles repercusiones en los precios a corto plazo.

- Segundo, los precios internacionales de los cereales empezaron a aumentar bruscamente antes del comienzo del período de aplicación. La aplicación de los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación por parte de los principales exportadores de trigo no comenzó hasta la segunda mitad de 1995. Cuando estos compromisos relativos a los cereales entraron en vigor, ya habían perdido su efecto en los mercados como compromisos vinculantes, debido a los elevados precios mundiales que prevalecían en ese momento.
- Tercero, al final del período de aplicación para los países desarrollados, en 2000-2001, y a pesar de los precios relativamente bajos en los mercados internacionales de cereales, hubo sólo una limitada utilización de las subvenciones a la exportación. Todos los exportadores afectados se hallaban ampliamente dentro de sus niveles de compromiso en materia de subvenciones a la exportación para el trigo/harina de trigo y los cereales secundarios.<sup>10</sup> Con los precios de los cereales y los tipos de cambio predominantes en 2000-2001, los topes máximos para las subvenciones a la exportación de cereales no pudieron haber tenido repercusiones negativas importantes, si es que tuvieron alguna, en la relación de intercambio de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

18. En resumen, hubo una coincidencia de la entrada en vigor de los compromisos de la OMC en materia de agricultura y el aumento brusco de los precios de los cereales en los mercados mundiales registrado en el período 1995-1997. El peso de las pruebas a nuestra disposición nos lleva a concluir que el aumento brusco fue provocado por varios factores a corto y a largo plazo, que estuvieron sólo en parte relacionados con el programa de reforma de la agricultura de la Ronda Uruguay. En particular, no cabe excluir que algunas reducciones de las existencias de cereales pudieran haberse efectuado como anticipo de los compromisos en materia de reducción de las subvenciones a la exportación que entraron en vigor en 1995. Observamos también que las subvenciones a la exportación se han utilizado en los períodos en que los precios de los mercados mundiales han sido bajos, más que en aquellos en que han sido altos. Dado que la utilización de las subvenciones a la exportación ha tenido una relación inversa con los precios mundiales, las subvenciones no pudieron tener un valor significativo para los países que experimentaron dificultades para la financiación de las importaciones de alimentos en años de precios altos como los que prevalecieron en el período 1995-1997.

b) Otros productos alimenticios básicos

19. El ámbito de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios abarca otros artículos alimenticios básicos, tales como los productos

---

período de aplicación, junto con el requisito de que las reducciones tenían que ponerse al día para alcanzar la reducción general convenida al final del período de aplicación (21 por ciento de los volúmenes subvencionados y 36 por ciento de los desembolsos presupuestarios destinados a subvenciones a la exportación para los países desarrollados a partir de los niveles del período de base). Por ejemplo, las listas de compromisos del Canadá, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos muestran que sus compromisos respectivos en materia de reducción de las subvenciones a la exportación para el trigo/harina de trigo aplican la modalidad de concentración al comienzo del período en cuantías significativas tanto en cuanto a cantidades subvencionadas como a desembolsos presupuestarios.

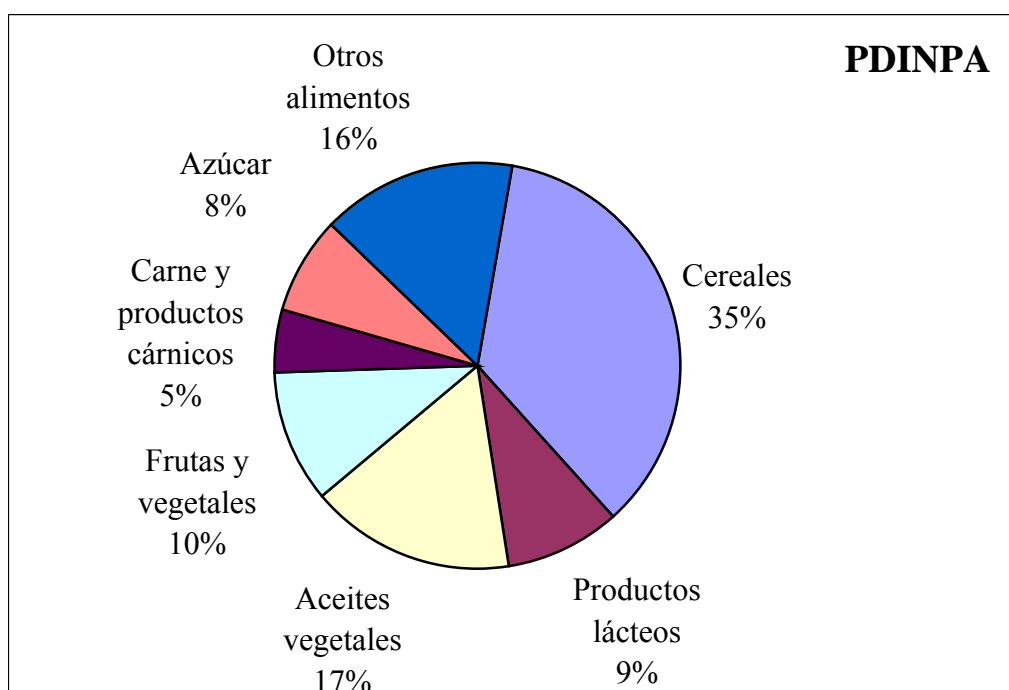
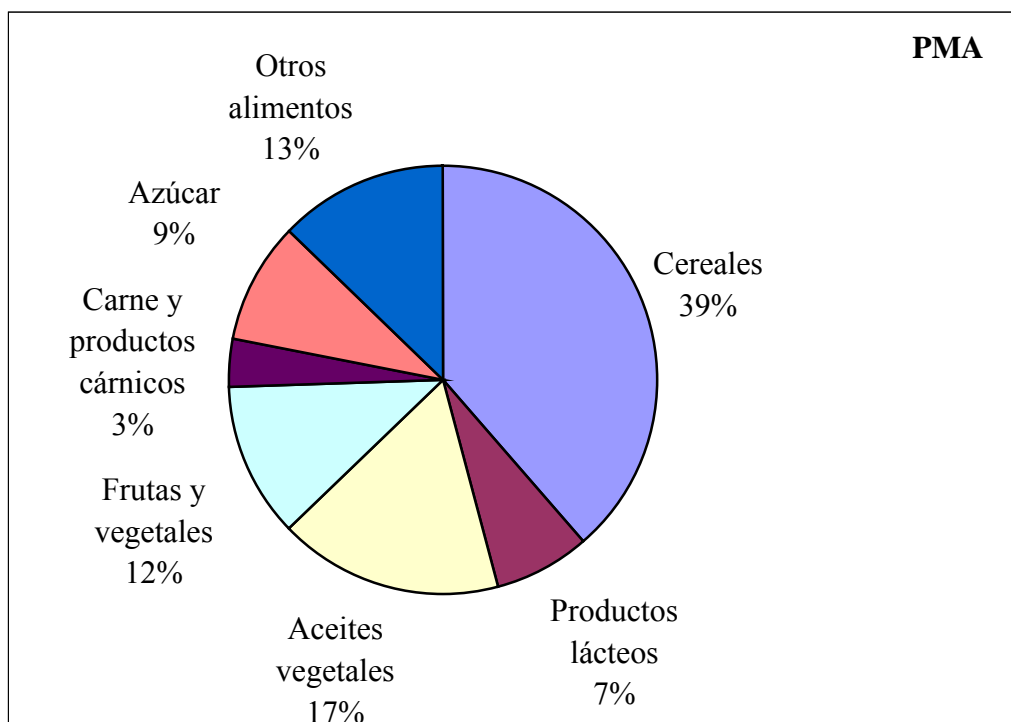
<sup>10</sup> Véase el documento TN/AG/S/8, de fecha 9 de abril de 2002.

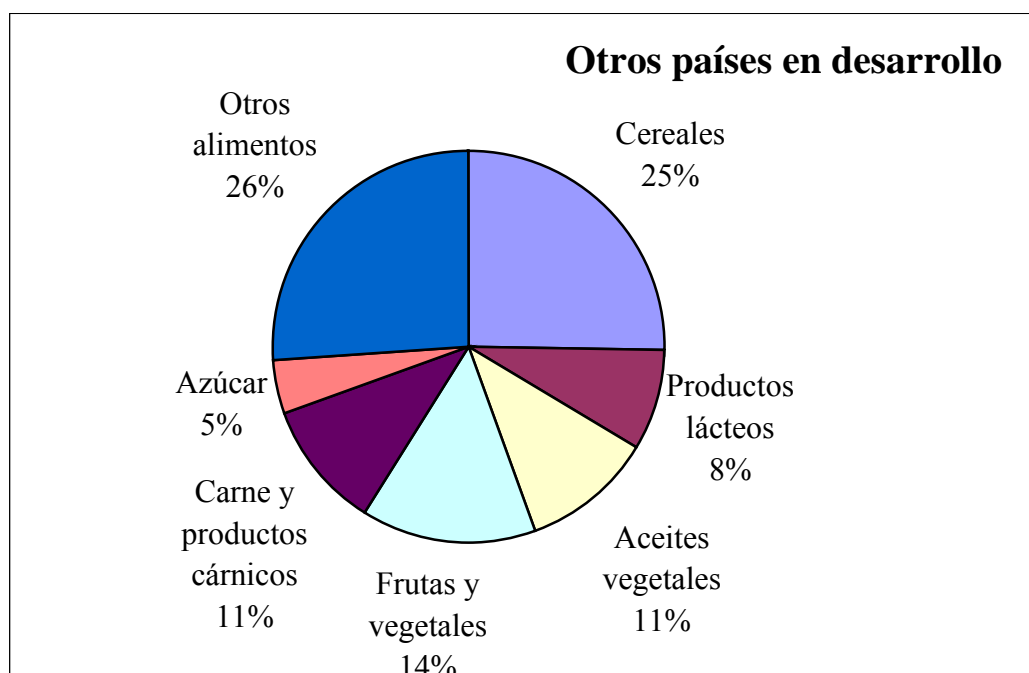
lácteos, las leguminosas, los aceites vegetales y el azúcar, enumerados específicamente en el mandato del Grupo. Aunque los cereales representaban el mayor porcentaje de los valores totales de importación de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (las importaciones de cereales de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios representaron, respectivamente, alrededor del 39 por ciento y el 35 por ciento de sus importaciones totales de alimentos en el período 1998-2000, de acuerdo con información suministrada por la FAO), los aceites vegetales y las semillas oleaginosas representaron alrededor del 17 por ciento en ambos grupos de países (figura 2, *infra*). A este respecto, el Grupo observa que la composición de las importaciones de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios difería considerablemente de la del resto de los países en desarrollo, en los que los cereales y los aceites vegetales representan el 25 por ciento y el 11 por ciento, respectivamente. Esto es básicamente un reflejo de sus mayores niveles de ingresos medios y de las mayores proporciones de productos alimenticios básicos y elaborados de más valor.

20. Con respecto a las tendencias de los precios de los aceites vegetales (aceite de palma) y el azúcar en la canasta de importación de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, observamos lo siguiente (figura 3, *infra*):

- Primero, a principios de los años noventa hubo una coincidencia casi total del aumento brusco de los precios del aceite de palma, el azúcar y el trigo en los mercados internacionales, que alcanzaron su nivel máximo en el período 1995-1996. Los precios del aceite de palma en los mercados mundiales experimentaron nuevamente un brusco aumento en 1998, lo que se debió en gran medida a una grave sequía en Asia Sudoriental, vinculada con el efecto "El Niño".
- Segundo, como resultado de la abundancia de la oferta, los precios internacionales del aceite vegetal y el azúcar, así como los de todos los productos alimenticios en conjunto, han disminuido nuevamente hasta alcanzar sus precios más bajos en un decenio.
- Tercero, se observa que durante el período 1986-2001 los precios internacionales del azúcar y el aceite de palma fueron considerablemente más inestables que los precios en el mercado mundial del trigo y los alimentos en general. Esta inestabilidad de los mercados de productos básicos pone de relieve la importancia que para los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios tiene el asegurarse contra los riesgos de un excesivo aumento de los precios y las consiguientes dificultades de financiación de las importaciones.
- Cuarto, la utilización de subvenciones a las exportaciones de aceites vegetales y azúcar ha permanecido muy por debajo de los respectivos límites acordados en la Ronda Uruguay, por lo cual, en igualdad de las restantes condiciones, no pudo haber tenido repercusiones negativas en los precios de importación de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

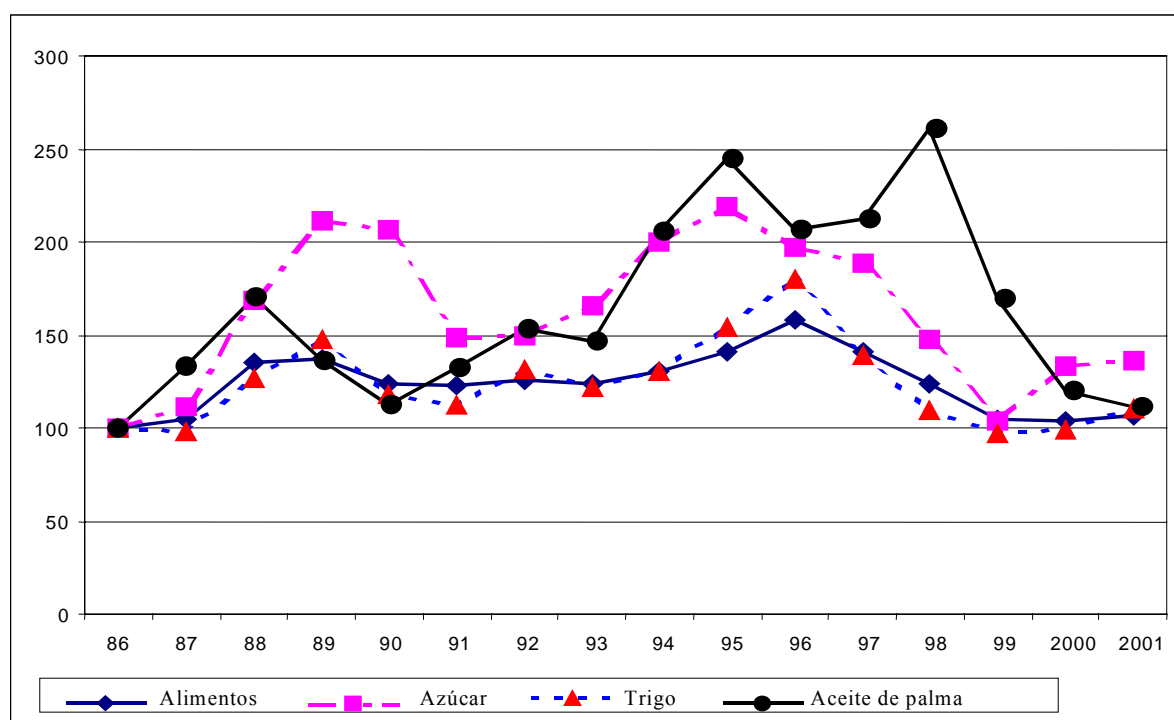
**Figura 2: Composición de las importaciones de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, promedio del período 1998-2000 (porcentaje)**





Fuente: FAO.

**Figura 3: Precios internacionales de los alimentos, 1986-2001 (1986 = 100)**



Notas: Alimentos incluye: cereales, aceites, harinas proteínicas, carne, azúcar, y bananas.  
Trigo; Estados Unidos, número 1, HRW, f.o.b., Golfo de México.  
Aceite de palma; de Malasia e Indonesia, c.i.f., Noroeste de Europa.  
Azúcar; precio del Acuerdo Internacional del Azúcar.

Fuente: FMI.

### **3. Tendencias en el costo de las importaciones de cereales de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios**

21. El aumento en los costos de las importaciones de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios es un elemento central de la justificación del establecimiento de un fondo rotatorio. Esto se expone en las propuestas de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en los siguientes términos:

"El Acuerdo sobre la Agricultura se elaboró principalmente con vistas a reducir los excedentes estructurales creados en el pasado por políticas que distorsionaban la producción y el comercio en el sector agropecuario. Por tanto, es evidente que si se alcanzara efectivamente ese objetivo fundamental del Acuerdo sobre la Agricultura, las repercusiones para los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados serían un aumento del costo de sus importaciones de productos alimenticios.

Según los datos proporcionados por la FAO (...), la factura de las importaciones de cereales para estos dos grupos de países es mucho más elevada que antes. Tomando como referencia los dos años anteriores a 1995 (es decir, el promedio entre las dos campañas de comercialización de 1993/94 y 1994/95), el aumento de la factura de las importaciones de cereales entre 1995/96 y 1996/97 fue del 36,6 por ciento para los dos grupos de países considerados juntos. La mayor parte de ese aumento (el 35,1 por ciento) se debió a aumentos en el costo por unidad de los cereales importados, ya que los volúmenes variaron poco. Además, a pesar de que los precios mundiales volvieron a un nivel más normal después de la campaña de comercialización de 1997/98, el costo de las importaciones de cereales para estos dos grupos de países permaneció en un nivel mucho más elevado que el nivel anterior a 1995.

En vista de lo que antecede, queda puesta en evidencia la relación de causalidad entre las reformas de política derivadas de la Ronda Uruguay y el costo más elevado de las importaciones de productos alimenticios para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios."<sup>11</sup>

22. Algunos países donantes se han opuesto a que la propuesta del fondo rotatorio se base en el establecimiento de un nexo causal entre el programa de reforma de la agricultura de la Ronda Uruguay y las repercusiones negativas experimentadas por los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.<sup>12</sup> En su opinión, el aumento brusco de los precios en el período 1995-1997 puede haber sido un acontecimiento aislado, y el hecho de que los mercados retornaran rápidamente a niveles más bajos revela una capacidad de recuperación del sistema mundial de alimentos que en realidad puede haber sido potenciada por la Ronda Uruguay.

23. A este respecto, y sobre la base de información estadística proporcionada por la FAO (cuadro 1, *infra*), observamos lo siguiente:

- Primero, no ha habido una clara tendencia ascendente en la factura global de las importaciones de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios desde el comienzo, en 1995, del proceso de reforma de la agricultura en el marco de la OMC.

---

<sup>11</sup> Véase el documento G/AG/W/49 (de fecha 19 de marzo de 2001), página 1 (anexo 2).

<sup>12</sup> Véase el documento G/AG/11 (de fecha 28 de septiembre de 2001), páginas 8 a 14.

- Segundo, en el período durante el cual los precios de los cereales se incrementaron (1995/96 a 1996/97), hubo un aumento brusco de los costos globales de importación de cereales de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Durante este período se mantuvieron los volúmenes globales de importaciones de cereales en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, pero no en los PMA. El Grupo no estudió las causas de este hecho, incluida la cuestión de si tal vez reflejaba una mejora de la oferta interna de cereales en algunos PMA durante ese período.
- Tercero, durante el período crítico de 1995-1997, una proporción significativamente mayor de los volúmenes conjuntos de importación de cereales de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se basó en intercambios comerciales, mientras que el volumen de los envíos de ayuda alimentaria fue menor. Incluso después de los años críticos, las importaciones comerciales de cereales se han mantenido a un nivel más elevado que antes del período de precios altos. Esto ilustra la contribución que niveles predecibles de ayuda alimentaria selectiva podrían hacer a las necesidades alimentarias de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en tiempos de incremento de los precios en el mercado mundial.
- Cuarto, las facturas de las importaciones de cereales de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se han "normalizado" en cierta medida desde 1998/99, cuando se estabilizaron los precios de los cereales en los mercados mundiales (aunque a niveles generalmente deprimidos) en tanto que aumentaban los envíos de ayuda alimentaria.
- Quinto, es probable que vuelva a haber fluctuaciones de precios no relacionadas con el proceso de reforma de la agricultura en el marco de la OMC, tales como las experimentadas durante el período 1995-97.

**Cuadro 1 - Costos de las importaciones de cereales de los PMA y los PDINPA, 1993/94 - 2001/2002**

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/2001	2001/2002
								Estimación	Proyección
<b>Facturas de importación (millones de \$EE.UU.)</b>									
PMA	1.365	2.147	2.495	2.023	2.468	2.214	1.773	1.871	1.882
PDINPA	3.567	4.238	5.806	5.344	4.941	4.363	3.828	4.240	4.007
<b>PMA+PDINPA</b>	<b>4.932</b>	<b>6.384</b>	<b>8.301</b>	<b>7.367</b>	<b>7.409</b>	<b>6.576</b>	<b>5.601</b>	<b>6.110</b>	<b>5.889</b>
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-12,8	12,8	46,7	30,2	30,9	16,2	-1,0	8,0	4,1
<b>Volumen total importado (miles de t)</b>									
PMA	11.764	14.068	13.296	11.772	15.281	16.927	15.981	15.264	15.409
PDINPA	26.584	26.783	26.601	28.525	31.955	33.437	30.588	32.886	30.226
<b>PMA+PDINPA</b>	<b>38.348</b>	<b>40.851</b>	<b>39.897</b>	<b>40.297</b>	<b>47.236</b>	<b>50.363</b>	<b>46.569</b>	<b>48.151</b>	<b>45.635</b>
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-3,2	3,2	0,8	1,8	19,3	27,2	17,6	21,6	15,2
<b>Ayuda alimentaria (miles de t)</b>									
PMA	3.970	4.344	3.313	2.699	2.863	4.006	4.139	3.568	4.505
% de las importaciones totales	33,7	30,9	24,9	22,9	18,7	23,7	25,9	23,4	29,2
PDINPA	1.830	1.310	645	503	631	780	773	1.149	1.149
% de las importaciones totales	6,9	4,9	2,4	1,8	2,0	2,3	2,5	3,5	3,8
<b>PMA+PDINPA</b>	<b>5.800</b>	<b>5.654</b>	<b>3.958</b>	<b>3.202</b>	<b>3.493</b>	<b>4.786</b>	<b>4.912</b>	<b>4.717</b>	<b>5.654</b>
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	1,3	-1,3	-30,9	-44,1	-39,0	-16,4	-14,2	-17,6	-1,3
<b>Importaciones comerciales (miles de t)</b>									
PMA	7.794	9.724	9.983	9.072	12.418	12.920	11.842	11.696	10.904
PDINPA	24.754	25.473	25.956	28.022	31.324	32.657	29.815	31.737	29.076
<b>PMA+PDINPA</b>	<b>32.548</b>	<b>35.197</b>	<b>35.940</b>	<b>37.095</b>	<b>43.743</b>	<b>45.577</b>	<b>41.657</b>	<b>43.433</b>	<b>39.980</b>
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-3,9	3,9	6,1	9,5	29,1	34,6	23,0	28,2	18,0
<b>Costo de las importaciones por unidad (\$EE.UU./t)<sup>1</sup></b>									
PMA	116,0	152,6	187,6	171,9	161,5	130,8	110,9	122,6	122,2
PDINPA	134,2	158,2	218,3	187,4	154,6	130,5	125,1	128,9	132,6
<b>PMA+PDINPA</b>	<b>128,6</b>	<b>156,3</b>	<b>208,1</b>	<b>182,8</b>	<b>156,8</b>	<b>130,6</b>	<b>120,3</b>	<b>126,9</b>	<b>129,0</b>
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-9,7	9,7	46,1	28,3	10,1	-8,3	-15,6	-10,9	-9,4
<b>Precio de exportación del trigo (\$EE.UU./t)</b>									
Duro de invierno N° 2 de los Estados Unidos	143	157	216	181	142	120	112	128	127
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-4,7	4,7	43,6	20,6	-5,4	-20,3	-25,3	-14,6	-15,6

Totales calculados a partir de datos no redondeados.

<sup>1</sup> Basado en el costo por unidad de las importaciones totales.

<sup>2</sup> Promedio julio - noviembre.

Fuente: FAO.

#### **4. Dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos**

24. La posibilidad de que los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios puedan experimentar "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" como consecuencia del programa de reforma de la agricultura de la Ronda Uruguay subyace tanto en la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios como en el mandato del Grupo Interinstitucional. Dado que los conceptos de "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" y "dificultades a corto plazo para financiar" no están definidos, el Grupo ha invitado a los Miembros interesados a presentar sus opiniones. El Grupo preguntó también a los Miembros interesados cómo podría, en su opinión, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios.<sup>13</sup>

##### **a) Niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos**

25. Varios países donantes hacen referencia a los Requisitos de Mercadeo Usual (RMU) definidos en los "Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta de los Estados miembros" para determinar lo que ha de entenderse por niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.<sup>14</sup> Los RMU se basan en un promedio de las importaciones comerciales totales de los productos básicos afectados, calculado por lo general respecto de los cinco años precedentes, teniendo en cuenta la posición económica y en materia de balanza de pagos del país importador. Australia considera que se pueden calcular igualmente los RMU para otros productos basándose en las estadísticas de las importaciones comerciales aceptadas. Sin embargo, para el Canadá y las Comunidades Europeas, este método excluiría factores tales como el crecimiento de la población y/o de los ingresos y los cambios en las preferencias del consumidor.

26. Por su parte, los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios han propuesto diversos métodos para determinar los niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.<sup>15</sup> Cuba sugiere que definir "niveles normales" exigiría un análisis país a país, basado en los niveles de consumo mínimos recomendados por las instituciones de salud especializadas de cada país. Otra posibilidad es que el concepto se defina por las importaciones promedio de estos productos en un término de años que sea representativo, aunque este promedio podría estar influido por la capacidad de compra del país en cuestión en el período bajo análisis, así como por las donaciones de alimentos que haya recibido.

27. Túnez considera que los niveles normales de importaciones comerciales deberían corresponder a las necesidades de importación de un país para un año determinado. Estas necesidades dependerían de la producción nacional disponible y del aumento de la demanda interna. Para Túnez, los "niveles normales" no deberían limitarse a las importaciones tradicionales calculadas como un promedio de los años anteriores. Análogamente, Jordania identificó algunas necesidades específicas de volumen para cinco productos alimenticios básicos, además de reservas estratégicas de trigo y cebada.

---

<sup>13</sup> Véanse las preguntas 1 y 8 del Grupo, anexo 3.

<sup>14</sup> Véanse las respuestas de Australia, el Canadá, las Comunidades Europeas y el Japón a la pregunta 1 (anexo 3).

<sup>15</sup> Véanse las respuestas de Cuba, Egipto, Jordania y Túnez a la pregunta 1 (anexo 3).



28. Egipto considera que los niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos podrían definirse de acuerdo con la factura de importación mediante la fórmula siguiente:  $FI = (C \times P - PI - A) \times p$ , donde FI es la factura de la importación de una canasta de productos alimenticios básicos, C = consumo per cápita, P = población, PI = producción interna, A = ayuda alimentaria y p = precio. Egipto considera que podría utilizarse un promedio móvil quinquenal de la factura de importación para atenuar las fluctuaciones a corto plazo. En opinión del Grupo, los niveles normales de importaciones comerciales de alimentos se consideran habitualmente en términos de volumen, más que de valor.

29. Aunque el concepto de RMU se basa en la noción de "niveles normales de importaciones comerciales", advertimos que su finalidad es completamente distinta de la prevista en el marco de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Los RMU representan un compromiso que asume un país receptor de ayuda alimentaria de importar comercialmente una cantidad del mismo producto básico para disipar los temores respecto del desplazamiento de importaciones comerciales de otros países exportadores. Dado que los RMU se definen en términos del promedio de las importaciones comerciales de los últimos cinco años, esto puede dar como resultado niveles menores que el nivel de importaciones a que se tiende el año en curso si hay una tendencia ascendente. Esto es lo que sucede habitualmente en la mayoría de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

30. Además, existen disposiciones en los "Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta de los Estados miembros" para no aplicar los RMU o ajustar el promedio histórico quinquenal cuando el país importador afectado afronte dificultades relacionadas con su balanza de pagos, cuando experimente cambios de producción en relación con el consumo de un producto básico, cuando se pueda demostrar que los cinco años precedentes no fueron representativos, y cuando concurren otras circunstancias especiales.<sup>16</sup> Por estas razones, los RMU pueden a menudo guardar poca relación directa con el nivel de importaciones requerido para satisfacer las necesidades de consumo interno.

b) Criterios para determinar las dificultades de financiación a corto plazo de niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos

31. El Grupo observa que los autores de la propuesta relativa al establecimiento del fondo rotatorio parecen equiparar las dificultades financieras a corto plazo a los aumentos bruscos de la factura de las importaciones durante periodos en que los precios del mercado mundial son altos.

32. En opinión de Egipto, por ejemplo, el mecanismo de activación de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios debería basarse en "la totalidad de los efectos y factores", es decir, en los niveles imprevistos de facturas de las importaciones de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios considerados por separado. Egipto considera que un país experimenta efectivamente dificultades a corto plazo cuando la diferencia entre las importaciones efectivas y el promedio móvil quinquenal alcanza el 10 por ciento. Sin embargo, varios países han puesto en entredicho el uso de la factura de las importaciones para determinar la existencia de dificultades de financiación a corto plazo. El Canadá y las Comunidades Europeas hacen hincapié en que los aumentos de las importaciones o de la factura de las importaciones por encima de los niveles "normales" no implican necesariamente que haya dificultades para su financiación. La factura de las importaciones puede

---

<sup>16</sup> Véase una descripción más completa del establecimiento de los RMU en el Procedimiento de información y obligaciones de consulta en virtud de los principios de la FAO sobre colocación de excedentes. Guía para los Estados miembros del Subcomité Consultativo sobre Colocación de Excedentes de la FAO, Roma 2001, párrafos 15 a 17 y apéndice H.

aumentar en razón de una expansión económica, debido al incremento de la demanda y la disponibilidad de recursos para financiar las importaciones.

33. Australia y el Canadá plantean la cuestión de si el fondo rotatorio debería concebirse con miras a atender dificultades financieras que amenacen la seguridad alimentaria o si debería compensar los efectos negativos de los saltos de los precios o las divisas. De acuerdo con el Canadá, en la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se prevé una situación en la cual los importadores, ya sean del sector privado o del público, no pueden obtener financiación para pagar las importaciones de productos alimenticios básicos. De manera similar, Cuba define las dificultades a corto plazo como una falta de financiación para garantizar la seguridad alimentaria. El Japón considera que las dificultades de financiación a corto plazo dependen de que un país pueda satisfacer los RMU en condiciones comerciales, incluso cuando estén aumentando los precios o haya escasez de divisas.

34. A juicio del Canadá, Cuba, las Comunidades Europeas y Túnez, las dificultades financieras a corto plazo están frecuentemente vinculadas a problemas de balanza de pagos. Por su parte, el Japón considera que las dificultades a corto plazo deberían determinarse sobre la base de las reservas de divisas así como de un aumento en la factura de las importaciones que supere, con carácter mensual, un valor medio trienal por lo menos en un 25 por ciento. Algunas de las posibles causas de las dificultades financieras a corto plazo expuestas por los Miembros interesados incluyen la devaluación imprevista de la moneda, los aumentos de los precios de importación, las disminuciones de los precios de exportación, la estacionalidad de los ingresos por concepto de exportaciones, el pago del servicio de la deuda, las medidas unilaterales, las transformaciones estructurales del mercado, las catástrofes naturales, los cambios en la ayuda y el apoyo financiero internacionales, las guerras, los conflictos, y las crisis políticas y/o financieras.

35. Aunque no consideramos necesario tratar de resolver la cuestión de la definición de las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones comerciales de alimentos, observamos que la mayoría de las comunicaciones de los Miembros interesados no parecen propugnar que esa definición se base únicamente en el exceso de la factura de las importaciones de alimentos; y algunos países observan que ese enfoque plantea dificultades.

c) Experiencias en lo que respecta a las dificultades de financiación a corto plazo

36. El Grupo invitó a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a presentar sus experiencias en lo que respecta a las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos para explicar en qué forma esas dificultades han sido originadas por el programa de reforma de la agricultura de la Ronda Uruguay. Cuatro países, Cuba, Egipto, Jordania y Túnez, han proporcionado información sobre sus dificultades de financiación a corto plazo.<sup>17</sup>

37. Cuba considera que la importación de productos alimenticios básicos debe ser un proceso consistente y continuo. Para garantizarlo se requiere que una fuente financiera estable suministre los recursos necesarios para cubrir los déficits en el flujo de caja de los importadores. Dado que la economía de Cuba depende de productos básicos (incluidos el azúcar de caña, el níquel y el tabaco), productos pesqueros y el turismo, resulta difícil combinar la necesidad de importar alimentos de forma estable durante todo el año con la estacionalidad de sus ingresos por exportaciones. Otros factores que afectan a la capacidad de Cuba para importar productos alimenticios son la ausencia de financiamiento de fuentes multilaterales para programas de abastecimiento de alimentos, la distancia que separa a Cuba de los mercados donde se abastece y los fuertes gastos resultantes por concepto de

---

<sup>17</sup> Véanse las respuestas a las preguntas 2 y 3 (en el caso de Jordania), anexo 3.

flete, y el bloqueo comercial promovido por los Estados Unidos. En consecuencia, Cuba ha tenido que resolver sus dificultades de financiación a través de negociaciones con los suministradores de los productos alimenticios básicos, a través del uso de los esquemas de otorgamiento de créditos y seguros de crédito a la exportación que proveen las agencias oficiales de los países suministradores, a través de la obtención de costosos créditos comerciales y por medio de la asignación de recursos que implican sacrificios de otras prioridades. Ninguna de estas variantes brinda la previsibilidad necesaria para solucionar las dificultades a corto plazo de Cuba. Durante la etapa del alza de precios de los alimentos 1995-96, Cuba tuvo que desarrollar un intenso proceso negociador con sus proveedores habituales, así como con bancos e instituciones financieras con el objetivo de conseguir financiamiento privado para garantizar un nivel mínimo de importación de alimentos imprescindibles. El valor financiado para la importación de alimentos en esta etapa subió en alrededor de un 26 por ciento de un año a otro, lo que representó un gasto adicional de 150 millones de dólares por concepto de ese incremento. La tendencia ascendente se mantuvo, y para 1999 el crecimiento del valor financiado mediante créditos privados y bancarios de las importaciones de alimentos realizadas era de un 36 por ciento con respecto a 1997. Debido a la necesidad urgente de obtener créditos para la importación de productos alimenticios, Cuba ha tenido que asumir costos muy elevados, claramente por encima del nivel del mercado -hasta un 18 por ciento de interés en 1997-.

38. Egipto señala que como parte de las reformas relacionadas con los resultados de la Ronda Uruguay, redujo o eliminó varias formas de apoyo previamente otorgadas a los productores agrícolas y exportadores. En respuesta se produjo una transformación en los sistemas de cultivo, con un desplazamiento de los cultivos subvencionados hacia otros más rentables. El volumen de producción de artículos básicos tales como el azúcar y el trigo disminuyó cuando los precios mundiales del cereal comenzaron a subir hasta alcanzar su nivel máximo en la campaña de 1996-1997. Al mismo tiempo, se hizo efectiva una reducción prevista desde hacía tiempo en el volumen de ayuda alimentaria concedida a Egipto. A fin de reducir los efectos de esta situación tanto en la población local como en la hacienda pública, Egipto adoptó una serie de medidas compensatorias, incluida la reducción de los aranceles aplicados al trigo y el maíz, la reinstauración temporaria de un sistema de racionamiento para la población pobre, una reducción sustancial de las reservas nacionales de alimentos, una reducción de las importaciones de productos menos esenciales y un recurso a los créditos a corto plazo para los compradores en condiciones comerciales disponibles en algunas instituciones financieras no nacionales.

39. Jordania afirma que en el período 1993-2000, el rendimiento de su sector agropecuario disminuyó debido a factores climáticos. En particular, la producción de trigo y cebada disminuyó significativamente y, como consecuencia, las importaciones de productos alimenticios básicos aumentaron. Se necesitaba un programa de socorro de urgencia que prestara asistencia a los agricultores, ganaderos y productores de cultivos arbóreos más afectados. Como resultado de la crisis del Golfo, que dio lugar al regreso de un gran número de trabajadores expatriados y a un aumento de la población, y debido a los altos precios existentes durante el período 1995-96, la factura de importación de productos alimenticios básicos aumentó de manera espectacular. El considerable aumento de las exigencias del servicio de la deuda a finales de los años ochenta fue un factor importante en la crisis económica, y el volumen de la deuda y sus repercusiones sobre las reservas de divisas genera un desequilibrio que obstaculiza el proceso de desarrollo. Estos desequilibrios de la economía de Jordania y la inestabilidad de los precios mundiales de los productos alimenticios básicos durante el período 1995-96 instaron a las autoridades competentes a buscar asistencia para reforzar las existencias estratégicas y los niveles normales de importaciones de productos alimenticios básicos, mediante, entre otras cosas, los sistemas de garantía del crédito a la exportación y la ayuda alimentaria. Para solucionar su crisis económica, Jordania negoció en 1989 un acuerdo con el FMI, y comenzó a aplicar un programa de reforma económica.

40. Túnez comunica que si bien los cereales habitualmente representaban un promedio del 34 por ciento de las importaciones, esta proporción aumentó al 46 por ciento en 1995 y al 54 por ciento

en 2001. Esto se debe fundamentalmente al aumento del volumen de las importaciones de cereales a raíz de la disminución de la producción agrícola en 1994 y 1995 y a una elevación considerable del precio de las importaciones, en particular de los cereales (un 27 por ciento más). En Túnez, estas importaciones se financian mediante créditos exteriores concedidos en condiciones de mercado que acentúan el déficit de la balanza de pagos y la carga de la deuda. Ha sido necesaria una movilización de recursos financieros en detrimento de algunos proyectos de desarrollo, en particular de los destinados a promover el uso de recursos naturales y a mejorar la competitividad en el sector agropecuario.

41. El Grupo observa que los desplazamientos de los sistemas de cultivo de los productos alimenticios básicos hacia cultivos más rentables deberían tener por consecuencia un aumento de los recursos disponibles para, entre otras cosas, financiar importaciones, al menos a largo plazo. Sin embargo, es evidente que los cuatro países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que han presentado respuestas (Cuba, Egipto, Jordania y Túnez) tropezaron con verdaderas dificultades para financiar niveles normales de importaciones comerciales de alimentos, aunque éstas parecen tener poca relación con el programa de reforma de la agricultura de la Ronda Uruguay. Las experiencias descritas más arriba revelan que las estrategias de supervivencia difirieron considerablemente de un país a otro, y que el acceso a los servicios de financiación multilaterales existentes no ha formado parte importante de estas estrategias, excepto en el contexto de la crisis económica de Jordania.<sup>18</sup>

d) Ayuda alimentaria

42. La ayuda alimentaria es por derecho propio uno de los aspectos abordados por la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.<sup>19</sup> A los efectos del informe previsto en esa Decisión, hemos examinado la ayuda alimentaria únicamente en la medida en que se relaciona con las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de alimentos.<sup>20</sup>

43. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria (CAA) prevé un dispositivo de seguridad en cuanto a la disponibilidad de ayuda alimentaria. Los compromisos totales anuales disminuyeron de un total de 7,517 millones de toneladas en el marco del CAA en 1986 a 5,35 millones de toneladas (en equivalente en trigo) en el marco del CAA en 1995. En el marco del nuevo CAA de 1999, los compromisos en cuanto al volumen y valor mínimos anuales de los miembros del CAA son de un total de 4,895 millones de toneladas (en equivalente en trigo) y 130 millones de euros, respectivamente. En el período 1986-2001, los envíos anuales de los miembros del CAA sobrepasaron, a menudo considerablemente, sus compromisos globales, excepto en 1994-1995, cuando hubo escasez.

44. El hecho de que estos compromisos estén expresados principalmente en términos de volumen es significativo en tiempos de altos precios de los cereales en mercado mundial, ya que brinda garantías de suministros mínimos de ayuda alimentaria independientemente del precio de los alimentos mundiales y las fluctuaciones de la oferta. El CAA de 1999 también tiene disposiciones más estrictas para cubrir los gastos de transporte y de otras operaciones asociados con transacciones relativas a la ayuda alimentaria, especialmente cuando sus destinatarios son países menos adelantados,

---

<sup>18</sup> Véase la respuesta de Jordania a la pregunta 3 (anexo 3).

<sup>19</sup> Véanse los apartados i) y ii) del párrafo 3 de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (anexo 1).

<sup>20</sup> Véanse también las observaciones del Grupo a este respecto en el párrafo 23 *supra*.

y en situaciones de emergencia. Toda la ayuda alimentaria a los PMA abarcada por los compromisos de los miembros en el marco del CAA debe suministrarse en forma de donación. En conjunto, la ayuda alimentaria proporcionada en forma de donaciones en el marco del actual CAA debe representar no menos del 80 por ciento de las contribuciones de un miembro y, en la medida de lo posible, los miembros deben intentar sobrepasar progresivamente este porcentaje. Al asignar su ayuda alimentaria, los miembros del CAA se comprometen a dar prioridad a los países menos adelantados y los países de bajos ingresos, muchos de los cuales figuran en la lista actual de la OMC de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Otros países que satisfacen las condiciones para ser receptores de ayuda alimentaria incluyen los de ingresos medios y bajos y todos los demás países incluidos en la lista de la OMC de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en las fechas de negociación del CAA en 1999.

45. En una contribución al Grupo efectuada por el Programa Mundial de Alimentos, éste distingue entre dos tipos de ayuda alimentaria: la ayuda alimentaria selectiva y la ayuda alimentaria mediante programas.<sup>21</sup> La ayuda alimentaria selectiva comprende la ayuda alimentaria tanto de urgencia, destinada a mitigar hambrunas en casos de catástrofe, como mediante proyectos, que se distribuye a grupos identificados de beneficiarios para apoyar actividades específicas de desarrollo y de prevención de catástrofes. La ayuda alimentaria mediante programas se suele proporcionar como transferencia de recursos con objetivos de balanza de pagos o de respaldo presupuestario. No está destinada a grupos específicos de beneficiarios, sino que se vende a quienes puedan permitírselo según el Programa Mundial de Alimentos, la ayuda alimentaria mediante programas no es efectiva ni eficaz, y las transferencias financieras son un medio mucho menos costoso para hacer frente a los problemas de balanza de pagos. Aunque prácticamente toda la ayuda alimentaria se suministra en forma de donación, parte de la basada en programas no se suministra en condiciones de donación total (es decir, en condiciones de favor).

46. Varios Miembros interesados también distinguen entre las consecuencias de la ayuda alimentaria selectiva y la ayuda alimentaria mediante programas.<sup>22</sup> La mayoría de los Miembros interesados reconoce que la ayuda alimentaria selectiva es de utilidad, especialmente para atender situaciones de emergencia. La Argentina, el Canadá y las Comunidades Europeas, así como el Banco Mundial, hacen hincapié en que la ayuda alimentaria a largo plazo no es una solución viable, y puede resultar contraproducente debido a sus efectos en los mercados nacionales. Señalan que esa ayuda suele responder a la necesidad de reducir los excedentes en los países donantes, más que a las necesidades de los países receptores. Por tanto, es abundante en los períodos de precios bajos, y escasa cuando los precios son altos, incluso posiblemente exacerbando las dificultades a corto plazo de los países receptores. Los Estados Unidos consideran que la ayuda alimentaria en condiciones de favor puede actuar como un puente entre la ayuda alimentaria en forma de donación y las ventas comerciales, al facilitar la transición de los países hacia una economía de mercado.

47. Cuba, Egipto, Jordania y Túnez observan que la ayuda alimentaria puede ser un instrumento eficaz para abordar situaciones de inseguridad alimentaria. No obstante, Cuba hace hincapié en que la ayuda alimentaria está disminuyendo, especialmente en los períodos en que los precios son altos, y por lo tanto no es suficiente para solucionar los problemas con que se enfrentan los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Egipto señala que lo ideal sería utilizar las reservas de alimentos de los principales proveedores en forma de ayuda alimentaria cuando los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA más lo necesitasen, pero que, habida cuenta de la impracticabilidad y los gastos del mantenimiento de dichas reservas, se ha propuesto en lugar de ello el fondo rotatorio. Túnez indica que ciertos países, entre ellos el propio

---

<sup>21</sup> Véase el anexo 9.

<sup>22</sup> Véanse las respuestas a la pregunta 8 (anexo 3).

Túnez, no satisfacen las condiciones para recibir ayuda alimentaria, y propone que se examinen los criterios para tener ese derecho.

48. Con respecto a la relación entre la ayuda alimentaria y las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones comerciales de productos alimenticios básicos, Australia afirma que a menos que las dificultades de financiación a corto plazo coincidan con la escasez de alimentos, no se plantea la necesidad de ayuda alimentaria. En su opinión, la ayuda alimentaria tiene por objeto hacer frente a la malnutrición crónica y sostenida o a la escasez de alimentos en casos de emergencia, mientras que la propuesta del fondo rotatorio aborda las repercusiones de las fluctuaciones de los precios o de la moneda sobre la disponibilidad de alimentos en un país para el cual la ayuda alimentaria mediante programas, de estar disponible, podría ser importante. Australia indica que la ayuda alimentaria y la propuesta del fondo rotatorio abordan por lo tanto dos conjuntos diferentes de problemas, que pueden experimentarse por separado o simultáneamente. Aunque los países podrían necesitar asistencia financiera cuando se enfrentan con dificultades de financiación, el dumping de los excedentes de alimentos de los países desarrollados en una economía sometida a presión puede perjudicar el desarrollo agropecuario.

49. El Grupo observa que, en alguna medida, la ayuda alimentaria presta una asistencia eficaz a los países de recursos limitados al reducir la exigencia de financiar comercialmente las importaciones de alimentos que necesitan. Los principios fundamentales del suministro eficaz de ayuda alimentaria incluyen que ésta se facilite a los países con recursos limitados para comprar alimentos comercialmente (reduciendo así al mínimo el desplazamiento de las importaciones comerciales procedentes de otros exportadores), se destina a personas pobres, y se proporcione de manera que no interfiera con el buen funcionamiento de los mercados nacionales. En la medida en que genere un consumo adicional (por parte de personas que no podrían afrontar el costo de los alimentos de otro modo), la ayuda alimentaria selectiva no tendrá ningún efecto, o a lo sumo tendrá un efecto mínimo, en el mercado interno, las importaciones y las necesidades de financiación de un país.

e) Créditos a la exportación

50. En sus respuestas a nuestra pregunta sobre cómo pudieron los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios hacer frente al aumento brusco de los precios registrado en el período 1995-1997, Jordania afirma que su estrategia incluyó esfuerzos para obtener asistencia bilateral mediante los programas de garantía del crédito a la exportación patrocinados por los donantes.<sup>23</sup>

51. Dado que los créditos a la exportación de productos agropecuarios concedidos con apoyo oficial ("créditos a la exportación") como tales trascienden el mandato del Grupo, éste simplemente observa lo siguiente, sobre la base de informes de la secretaría de la OCDE: los créditos totales a la exportación para productos agropecuarios aumentaron de 11.000 millones de dólares en 1995 a 18.000 millones de dólares en 1998; para los cereales a granel, los créditos a la exportación aumentaron en 465 millones de dólares, un 22 por ciento, en el mismo período<sup>24</sup>; sin embargo, la proporción de los créditos a la exportación otorgados a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios siguió siendo muy pequeña.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Véanse las respuestas de Jordania a las preguntas 2 y 3 (anexo 3).

<sup>24</sup> Véase "OECD Agricultural Outlook, 2000-2005", página 51.

<sup>25</sup> Véase la propuesta negociadora de las CE relativa a la competencia de la exportación, de fecha 18 de septiembre de 2000 (G/AG/NG/W/34, párrafo 10). Las CE señalan que su observación se basa en un estudio de la OCDE que utiliza información confidencial.

B. ACCESO A LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN MULTILATERALES A CORTO PLAZO

52. El mandato del Grupo exige que examinemos los términos y condiciones de los mecanismos existentes en el FMI y Banco Mundial a los que podrían recurrir los países menos adelantados y los países en desarrollo Miembros de la OMC importadores netos de productos alimenticios con el fin de resolver las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos, principalmente cereales, arroz, productos lácteos básicos, legumbres, aceites vegetales y azúcar, en los períodos en que aumenten los precios mundiales de esos productos alimenticios básicos, incluidas, cuando proceda, otras fuentes pertinentes de financiación en condiciones de favor.

**1. El Servicio de financiamiento compensatorio del FMI**

a) Funcionamiento

53. El FMI presta asistencia financiera a sus miembros mediante diversos mecanismos. El principal mecanismo de financiación en caso de precios de alimentos temporalmente más altos es el Servicio de financiamiento compensatorio (SFC), en particular su componente relativo a los cereales.<sup>26</sup> El SFC es un mecanismo especial que presta asistencia financiera a los países que experimentan dificultades de balanza de pagos debido a una insuficiencia en los ingresos globales de exportación o a un aumento excesivo del costo de la importación de cereales. El financiamiento compensatorio en caso de aumento del precio de importación de los cereales se concede sobre la base de las siguientes condiciones: debe considerarse que el aumento excesivo del costo de las importaciones de cereales es temporal y escapa ampliamente al control del país afectado. A menos que la posición de balanza de pagos del país afectado sea satisfactoria salvo en relación con el costo de las importaciones de cereales, el acceso al SFC se considera en el contexto de un programa económico más amplio acordado con el FMI. El funcionamiento del SFC y las críticas formuladas por los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se describen *infra*.<sup>27</sup>

i) *Aumento temporal excesivo del costo de las importaciones de cereales que escapa al control del país afectado*

54. El aumento excesivo del costo de las importaciones ("exceso del costo de las importaciones de cereales") es la diferencia en la cual el valor de las importaciones de cereales en el "año en que se produce el exceso" supera el promedio aritmético del valor de las importaciones de cereales en el período de cinco años centrado en el año en que se produce el exceso. El cálculo de los costos de las importaciones de cereales se basa, por tanto, en las importaciones reales efectuadas durante los dos años previos al año en curso en que se produce el exceso, en una estimación del valor de las importaciones de cereales en el año en curso, y en una proyección de los costos de las importaciones de cereales durante los dos años siguientes. El valor de las importaciones de cereales excluye la ayuda alimentaria, así como todas las importaciones de cereales financiadas con créditos en condiciones de favor.

55. Los criterios de selección en el marco del SFC requieren además que el aumento excesivo del costo de las importaciones de cereales sea temporal, es decir: debe considerarse que la perturbación

---

<sup>26</sup> Véase en la contribución del FMI (anexo 5) una breve historia del SFC desde su creación, en 1963. Véase también el estudio titulado "Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility (BSFF) -- Preliminary Considerations", FMI, diciembre de 1999, en [www.imf.org/external/np/ccffbsff/review/index.htm](http://www.imf.org/external/np/ccffbsff/review/index.htm).

<sup>27</sup> El Grupo era consciente de que estaba previsto realizar un examen del SFC en la primera mitad de 2003.

de los precios en el mercado internacional de cereales es reversible. Si la perturbación de los precios fuera una característica permanente, el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI sería el principal mecanismo para ayudar a los países de bajos ingresos.<sup>28</sup> En opinión del Grupo, la experiencia de los decenios pasados sugiere que los aumentos de los precios en los mercados internacionales de cereales tienden a ser temporales, y la perturbación más reciente, que comenzó en 1995, se invirtió en menos de dos años.

56. El FMI suele considerar que las fluctuaciones de los precios en el mercado mundial de cereales escapan al control de los gobiernos, a menos que el país afectado sea un productor de cereales dominante. El Grupo advierte que ninguno de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios es un productor dominante de trigo, arroz o cereales secundarios. Además, a los efectos del SFC, es irrelevante si los aumentos de los precios de los cereales en el mercado mundial se deben al programa de reforma de la agricultura de la Ronda Uruguay o a alguna otra causa.

57. El SFC está disponible para dos clases de dificultades de balanza de pagos. Una de ellas es la que afrontan los países que tengan posiciones de balanza de pagos satisfactorias, excepto por la insuficiencia de ingresos de exportación o el aumento brusco del costo de las importaciones de cereales. La segunda clase comprende los países que tienen dificultades de balanza de pagos que van más allá de la insuficiencia de ingresos de exportación o el aumento brusco del costo de las importaciones de cereales. La experiencia demuestra que es probable que la mayor parte de los giros en el marco del SFC queden comprendidos en esta segunda categoría. En este caso, el acceso al SFC estaría en el contexto de un programa económico apoyado por el FMI (acuerdo), ya en vigor o aprobado junto con la solicitud del apoyo del SFC.

*ii) Ingresos de exportación*

58. La compensación por un aumento excesivo en los pagos por importaciones de cereales se activa sólo en la medida en que el exceso en los costos de las importaciones no se vea contrarrestado por una disminución de otras importaciones o un aumento de los ingresos de exportación de mercancías y de servicios. Si se observa que el exceso de los costos de las importaciones de cereales está "sobrecompensado", el FMI exige la pronta recompra (reembolso) del crédito.<sup>29</sup> Esto podría incluir situaciones en las cuales, por ejemplo, se sobrestimó el aumento brusco del precio de los cereales o se subestimaron las ganancias por exportaciones.

*iii) Límites de acceso*

59. Las compras (créditos) abarcadas por el componente relativo a los cereales están limitadas al exceso de los costos de las importaciones de cereales del país afectado y al límite de acceso aplicable en el marco de dicho componente, si éste es menor. Como resultado de las modificaciones del SFC aprobadas por el Directorio Ejecutivo del FMI en noviembre de 2000, se ha simplificado el complejo sistema de límites de acceso. Éstos son ahora del 45 por ciento de la cuota del país cuando hay una insuficiencia de ingresos de exportación o un exceso del costo de las importaciones de cereales, o el 55 por ciento de la cuota cuando concurren las dos circunstancias.

*iv) Desembolso y reembolso*

---

<sup>28</sup> El SCLP es el instrumento de préstamos en condiciones de favor del FMI: las condiciones son 10 años, con 5 ¼ años de gracia, y un interés del 0,5 por ciento anual.

<sup>29</sup> Se activó una pronta recompra en los casos de Argelia y Bulgaria, los dos casos más recientes de países que habían efectuado compras en el marco del componente relativo a los cereales del SFC.



60. Podrían transcurrir dos o tres meses entre la solicitud de una compra en el marco del componente relativo a los cereales del SFC y el desembolso de fondos. Normalmente, se hacen dos desembolsos en seis meses. Por otro lado, una compra en el marco del SFC puede hacerse también en anticipo de un exceso del costo de las importaciones de cereales proyectado. Hay una expectativa de reembolso de 2 ¼ a cuatro años, pero, en todo caso, las recompras (es decir, los reembolsos del crédito) deben efectuarse de 3¼ a cinco años después de una compra; actualmente el tipo de interés es de aproximadamente el 3,05 por ciento anual.

b) Insuficiencias percibidas en el Servicio de financiamiento compensatorio

i) *General*

61. El Grupo observa que en los últimos años se ha utilizado muy poco el componente relativo a los cereales del SFC. En el período comprendido entre enero de 1993 y septiembre de 1999 hubo seis compras efectuadas por cuatro países (Argelia, Bulgaria, Moldova y Sudáfrica). Ninguno de estos países es un PMA o un país en desarrollo importador neto de productos alimenticios. Durante la fase de crecimiento rápido de los precios internacionales de los cereales del período 1995-97, solamente Argelia y Bulgaria efectuaron una compra en el marco de este componente.<sup>30</sup> En cuanto a las causas de este hecho, el FMI informa que ese infrecuente uso no se debió a una falta de recursos disponibles en el marco del SFC.

62. Observamos que, en principio, todos los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que figuran en la lista de la OMC tienen acceso a los recursos del FMI, con la excepción de Cuba y Tuvalu, ya que estos países no son actualmente miembros del FMI.

63. En opinión de varios países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, el SFC adolece de ciertas insuficiencias para poder ser un recurso útil en los períodos en que hay dificultades para financiar las importaciones de productos alimenticios básicos. Las principales cuestiones planteadas se relacionan con su cobertura de productos, la condicionalidad y la inexistencia de condiciones de favor.

ii) *Cobertura de productos*

64. Varios de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios han advertido con preocupación que el SFC cubre únicamente los cereales, mientras que la cobertura prevista en la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios comprende todos los productos alimenticios básicos.<sup>31</sup>

65. Observamos que puede haber situaciones en las que haya una coincidencia de los aumentos de precios temporales y reversibles de varios productos alimenticios, incluidos los cereales, que escape al control de los gobiernos y que provoque dificultades de balanza de pagos, o en las que los precios de los cereales no aumenten pero sí lo hagan los precios de otros productos alimenticios. Existe por lo tanto la posibilidad de que la cobertura limitada de productos del SFC pueda ser un factor que restrinja la capacidad de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de

---

<sup>30</sup> En el período comprendido entre enero de 1993 y septiembre de 1999, el componente del SFC relativo a insuficiencias de ingresos de exportación se utilizó más frecuentemente que el componente del SFC relativo a los cereales. Entre los países que han utilizado el componente relativo a insuficiencias de ingresos de exportación hay tres países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (la República Dominicana, Jordania y el Pakistán) y un PMA (Rwanda).

<sup>31</sup> Documento G/AG/11 (de fecha 28 de septiembre de 2001), anexo 1.

productos alimenticios que experimentan dificultades para financiar niveles normales de importaciones comerciales de alimentos.

iii) *Condicionalidad*

66. Para algunos, un defecto percibido en el SFC es que requiere "condicionalidad". Los créditos del FMI se otorgan habitualmente en el marco de un "acuerdo" que establece las políticas que un país se propone seguir y constituye la base del acceso al crédito. Los acuerdos se basan en programas económicos formulados por los países en consulta con el FMI. Posteriormente se desembolsan los créditos en distintos plazos a medida que el programa se ejecuta. Como resultado de la revisión del SFC efectuada en noviembre de 2000 a que se hace referencia más arriba, se ha reforzado la condicionalidad. Ahora el acceso al SFC generalmente sólo estará disponible en el contexto de un acuerdo.

67. Recordamos las disposiciones pertinentes de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios por lo que respecta al acceso a los recursos de las instituciones financieras internacionales, que establecen lo siguiente:

"Los Ministros reconocen que, como resultado de la Ronda Uruguay, algunos países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales y que esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a las facilidades existentes o a las que puedan establecerse, en el contexto de programas de reajuste, con el fin de resolver esas dificultades de financiación. A este respecto, los Ministros toman nota del párrafo 37 del informe del Director General a las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 sobre las consultas que ha celebrado con el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y el Presidente del Banco Mundial (MTN.GNG/NG14/W/35)."<sup>32</sup>

Recalamos que el texto de la Decisión hace referencia a las "facilidades existentes o a las que puedan establecerse, en el contexto de programas de reajuste". En nuestra opinión, esta disposición refleja que el acceso a los recursos del FMI y el Banco Mundial está a menudo condicionado por programas de reajuste diseñados con objeto de corregir los problemas económicos subyacentes.

68. Observamos que en la mayoría de los casos se espera que las futuras compras abarcadas por el SFC dependan de que se asuma un programa económico en el marco de uno de los siguientes mecanismos del FMI: acuerdos de derecho de giro; acuerdos ampliados, o acuerdos en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). Como se muestra en el cuadro 2, *infra*, 6 de los 22 países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y 22 de los 49 PMA tienen actualmente acuerdos con el FMI. En lo que concierne a los países que tienen acuerdos, puede concebirse que en caso de aumentos temporales de los precios de los cereales en los mercados mundiales el acceso al SFC implicaría poca condicionalidad "adicional".

69. Observamos además que es posible el acceso independiente al SFC. En los casos en que la posición de balanza de pagos es satisfactoria, más allá de los excesos en los costos de las importaciones de cereales o la insuficiencia de ingresos de exportación, el FMI permite el acceso al SFC sin un acuerdo que implique condicionalidad. Además, el acceso al SFC, así como a cualquier otro servicio del FMI, implica un examen de la capacidad del país para reembolsar los préstamos a dicho organismo.

---

<sup>32</sup> Véase la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, párrafo 5 (anexo 1).

**Cuadro 2 - PMA y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que tienen acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (a fines de junio de 2002)**

<b>Países menos adelantados</b>	<b>Países en desarrollo Miembros de la OMC importadores netos de productos alimenticios</b>
Benin (PRGA) Burkina Faso (PRGA) Camboya (PRGA) Cabo Verde (PRGA) Chad (PRGA) República Democrática del Congo (PRGA) Djibouti (PRGA) Etiopía (PRGA) Guinea (PRGA) Guinea-Bissau (PRGA) República Popular Democrática Lao (PRGA) Lesotho (PRGA) Madagascar (PRGA) Malawi (PRGA) Malí (PRGA) Mauritania (PRGA) Mozambique (PRGA) Níger (PRGA) Santo Tomé y Príncipe (PRGA) Sierra Leona (PRGA) Tanzanía (PRGA) Zambia (PRGA)	Côte d'Ivoire (PRGA) Honduras (PRGA) Kenya (PRGA) Pakistán (PRGA) Perú (SBA) Sri Lanka (SBA)

**Referencias:** SBA - Acuerdos de derecho de giro.  
PRGA - Acuerdos en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

**Fuente:** Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, abril de 2002.

*iv) Inexistencia de condiciones de favor*

70. Una de las modificaciones identificadas por los autores de la propuesta, que podría hacer el acceso al SFC más atractivo y compatible con la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, consistiría en que sus recursos se suministrasen en condiciones de favor en cuanto al tipo de interés y el período de reembolso.<sup>33</sup>

71. El SFC no es un mecanismo de financiación en condiciones de favor, ya que las compras abarcadas por el mismo están sujetas a cargas ("interés") sobre el uso de los recursos generales del FMI.<sup>34</sup> Actualmente, esas cargas son del 3,05 por ciento anual. No obstante, el FMI generalmente

<sup>33</sup> Véanse el documento G/AG/11 (de fecha 28 de septiembre de 2001), párrafo 6, y el documento G/AG/W/49/Add.1 (de fecha 23 de mayo de 2001), página 4 (anexo 2).

<sup>34</sup> El FMI utiliza los "tipos de interés comercial de referencia" publicados por la OCDE para calcular las condiciones de favor a efectos de determinar los topes de endeudamiento utilizados en los programas apoyados por el FMI. Estos tipos están basados en los rendimientos de la deuda de los gobiernos de los países industriales.

recomienda que los países pobres no utilicen los recursos generales de dicho organismo. Sin embargo, la determinación de si un mecanismo de financiación se aplica "en condiciones de favor" depende del patrón de referencia escogido. Podría considerarse que un crédito se efectúa "en condiciones de favor", por ejemplo, si se otorga con una tasa de cargas más favorable que la que los gobiernos tienen que pagar cuando solicitan un crédito a los bancos comerciales.<sup>35</sup>

## **2. Servicios del Banco Mundial**

72. La mayor parte de los servicios crediticios y no crediticios del Banco Mundial tienen como finalidad combatir la causa última de la inseguridad alimentaria a largo plazo: la pobreza.<sup>36</sup> Algunos de los proyectos de inversión también apuntan a mejorar los servicios de comercio y distribución o la infraestructura de financiación del comercio del país, y a reducir así la vulnerabilidad a crisis de las importaciones. El Banco Mundial no tiene ningún servicio orientado expresamente a ayudar a los países a hacer frente a una crisis de los precios, como el Servicio de financiamiento compensatorio (SFC) del FMI. En cambio, el Banco Mundial sí cuenta con varios instrumentos para ofrecer asistencia urgente cuando un país se ve afectado por una situación de emergencia que perturba gravemente su economía y exige una respuesta rápida, así como préstamos para el ajuste que pueden aportar ayuda en materia de balanza de pagos para las importaciones imprescindibles, incluidos los alimentos. Como esos servicios reducen la vulnerabilidad de los países en desarrollo y en transición a situaciones de escasez de alimentos, son de interés para las deliberaciones de este Grupo.

73. Entre esos instrumentos del Banco Mundial figura el préstamo para importaciones con fines de rehabilitación. Se trata de un préstamo de desembolso rápido en apoyo del presupuesto del Estado y de la balanza de pagos en épocas de crisis, orientado específicamente a las importaciones esenciales para el funcionamiento de la economía y la conservación de un nivel mínimo de bienestar de la población. Es éste un tipo de préstamo para el ajuste, y puede incluir un elemento de condicionalidad a un proceso de reformas. Por ejemplo, el préstamo para importaciones esenciales con fines de rehabilitación concedido a Bulgaria en 1997 para ayudar a financiar sobre todo las importaciones de cereales y de petróleo, en momentos en que tanto la producción interna como los circuitos normales de la oferta de importación se veían gravemente afectados por una política económica deficiente y por una crisis política agravadas por la sequía, estaba condicionado a que el nuevo gobierno emprendiera una serie de reformas básicas de la política económica.

74. El Banco Mundial ofrece también varios otros tipos de préstamos para el ajuste, desembolsados a efectos de la financiación de los gastos generales de importación cuando hay necesidad de dar apoyo a la balanza de pagos por una u otra razón, aunque en la mayor parte de los casos la razón principal que lleva a la necesidad de una asistencia especial para financiar las importaciones es una mala gestión macroeconómica. Estos préstamos están concebidos específicamente para respaldar programas de reforma bien definidos y para ayudar a sufragar los gastos de la transición.

75. Otros instrumentos crediticios y no crediticios para la ayuda de recuperación de urgencia tienen como objetivo restablecer los medios y niveles de producción de economías afectadas. La ayuda de urgencia del Banco Mundial puede adoptar las siguientes formas: ayuda inmediata para evaluar los efectos de la emergencia y formular una estrategia de recuperación; reestructuración de la cartera de préstamos del Banco Mundial al país, con el fin de respaldar las actividades de

---

<sup>35</sup> Por otro lado, puede ser que los bancos comerciales proporcionen financiación más rápidamente que el FMI en el marco del SFC.

<sup>36</sup> Véase también la comunicación del Banco Mundial (anexo 8).

recuperación; reformulación de los proyectos todavía no aprobados, para incluir actividades de recuperación; y otorgamiento de un préstamo o crédito para recuperación de urgencia.

76. Un beneficio muy importante de varias medidas del Banco Mundial en respuesta a una crisis (por ejemplo, la reestructuración de la cartera para aumentar los desembolsos a corto plazo) no ha radicado en ninguno de los elementos directos financiados, sino en el elemento indirecto del suministro de divisas, con las cuales los países pueden importar alimentos, medicamentos y otros productos de primera necesidad, capacidad ésta que podría verse reducida por la pérdida de ingresos de exportación y la necesidad de solventar las importaciones de urgencia que caracterizan a los períodos de sequía o de alza de los precios internacionales de los alimentos.

77. Los préstamos para recuperación de urgencia pueden incluir componentes de desembolso rápido, pero su objetivo fundamental es financiar inversiones para reconstruir activos físicos y restablecer las actividades económicas y sociales después de una emergencia. Las actividades financiadas con estos préstamos se concentran más en la recuperación de los bienes y la producción que en el socorro. Normalmente se utilizan para financiar los gastos en transporte, semillas, fertilizantes, etc. que favorecen la capacidad del país o de los agricultores afectados para preparar la cosecha de la campaña siguiente. Por ejemplo, el crédito para recuperación de urgencia otorgado a Zimbabwe, que formaba parte de la respuesta del Banco a la sequía de 1992 (200 millones de dólares EE.UU., junto con otras transferencias de fondos hasta un total aproximado de 350 millones de dólares EE.UU.), se utilizó para sufragar los múltiples elementos de esa respuesta a la sequía, y una de sus principales contribuciones consistió en ofrecer una ayuda para la balanza de pagos que dio al Gobierno la posibilidad de tomar una serie de medidas, entre ellas importar alimentos, lo que no formaba parte explícita del proyecto. El Banco Mundial hizo una donación especial (10 millones de dólares EE.UU.) a Somalia para financiar en el país iniciativas del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) expresamente vinculadas al suministro de alimentos. Estos alimentos provinieron del PMA, pero su distribución fue financiada por el Banco Mundial.

78. Además de la asistencia de urgencia, el Banco Mundial puede respaldar proyectos de inversión independientes en materia de prevención y mitigación en países expuestos a ciertos tipos de catástrofes.

### **3. Otras fuentes de financiación concesionaria**

79. El Grupo se puso también en contacto con otras instituciones financieras regionales a fin de recabar información sobre posibles servicios destinados a resolver dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios.<sup>37</sup> Dos de estas instituciones, el Fondo Monetario Árabe y el Banco Asiático de Desarrollo, facilitaron información sobre sus servicios financieros.<sup>38</sup>

#### **a) Fondo Monetario Árabe**

80. El Fondo Monetario Árabe ofrece a los países miembros servicios crediticios destinados a contribuir a la financiación del déficit global de la balanza de pagos, en lugar de centrarse en una de las causas específicas de tal déficit. No obstante, entre los servicios que ofrece el Fondo figura el

---

<sup>37</sup> Se enviaron cartas al Fondo Monetario Árabe, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo.

<sup>38</sup> La información facilitada por el Fondo Monetario Árabe y el Banco Asiático de Desarrollo se adjunta al presente informe en los anexos 10 y 11, respectivamente.

llamado préstamo compensatorio, cuyo objetivo es ayudar al país miembro de que se trate a financiar en parte un déficit imprevisto de su balanza de pagos provocado por una contracción de las exportaciones o por un incremento de las importaciones de productos agropecuarios, en particular de cereales, atribuible a factores exógenos reversibles que escapan al control de las autoridades de ese país.

81. El acceso al préstamo compensatorio queda limitado al 50 por ciento de la participación en el capital del Fondo desembolsada por el miembro. El préstamo está sujeto a un tipo de interés del 4,75 por ciento y es reembolsable en un plazo de tres años en cuatro cuotas semestrales iguales, la primera de las cuales llega a vencimiento 18 meses después de la fecha de desembolso del préstamo.

82. Los criterios para poder solicitar el préstamo son que el país miembro lo necesite por motivos de balanza de pagos, a saber un déficit global de su balanza de pagos y un nivel de reservas de divisas inferior a seis meses de importaciones de bienes y servicios. La solicitud de préstamo compensatorio debe hacerse en el curso del año en que se haya producido la contracción o el año siguiente. En algunos casos se puede hacer el año en que las autoridades prevean una subida de las importaciones a raíz de una crisis (o una caída de las exportaciones). El aumento de las importaciones de productos alimenticios se calculará como la diferencia entre los gastos de importación en el año en que se produce la contracción y el promedio aritmético de esos gastos durante el período de tres años centrado en el año de la contracción.

83. Hasta ahora se han concedido 12 préstamos compensatorios, a ocho países miembros, en gran parte para financiar un aumento del valor de las importaciones de cereales o a consecuencia de sequías.

84. Además, el Programa Árabe de Financiación Comercial, institución asociada al Fondo, se especializa en la concesión de créditos destinados a la financiación de las importaciones y exportaciones de casi todas las mercancías y productos básicos entre países árabes. El Programa aplica tipos de interés ventajosos en relación con los imperantes en los mercados para las transacciones similares.

b) Banco Asiático de Desarrollo

85. El Banco Asiático de Desarrollo ofrece varios préstamos a los países miembros en desarrollo, pero no tiene servicios especiales de financiación en caso de dificultades para financiar la importación comercial de productos alimenticios.

C. PROPUESTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO ROTATORIO

86. El Grupo ha recibido el mandato de examinar la concepción y viabilidad de las propuestas de establecimiento de un fondo rotatorio presentadas por un grupo de 17 países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (Côte d'Ivoire, Cuba, Egipto, Honduras, Jamaica, Kenya, Mauricio, Marruecos, Pakistán, Perú, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> G/AG/W/49 (de 19 de marzo de 2001) y Add.1 (de 23 de mayo de 2001) y Add.1/Corr.1 (de 27 de junio de 2001) (anexo 2). En respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo, las propuestas fueron desarrolladas más ampliamente por Cuba, Egipto y Túnez (anexo 3). Jordania ha hecho saber que apoya la propuesta (respuesta a la pregunta 4, anexo 3).

## 1. Elementos principales de las propuestas de establecimiento de un fondo rotatorio

87. La primera propuesta (G/AG/W/49) contempla tres de las esferas consideradas por la Decisión de Marrakech sobre los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, a saber, la ayuda alimentaria, la asistencia técnica y financiera y el acceso a los recursos de las instituciones financieras internacionales. Se refiere además al establecimiento de compromisos vinculantes y al examen del cumplimiento de dichos compromisos. En la segunda comunicación (G/AG/W/49/Add.1) se desarrolla el concepto de fondo rotatorio destinado a subsanar la falta de financiación a corto plazo en las condiciones apropiadas.<sup>40</sup>

88. En su primera propuesta, los patrocinadores prevén el establecimiento de un fondo rotatorio interinstitucional con dos componentes. El primer componente, variable, garantizaría que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios reciban una financiación suficiente en condiciones de favor en los períodos de alza de los precios de los productos alimenticios básicos en el mercado mundial. Este primer componente comprendería los mecanismos de financiación existentes y/o nuevos mecanismos, según proceda. El segundo componente, componente fijo, tendría por objeto la prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para proyectos específicos relacionados con la mejora de la productividad de su sector agrícola y de la infraestructura conexas. En la versión de la propuesta desarrollada con mayor amplitud (G/AG/W/49/Add.1) se abandona la idea de una ventana de asistencia técnica o financiera para proyectos agrícolas y se insta en cambio a los donantes a asignar para ese fin una proporción mayor de sus programas de ayuda multilateral y bilateral.

89. No obstante, en sus respuestas a las preguntas del Grupo, Cuba y Túnez sugieren que parte de los recursos del fondo rotatorio se utilice para financiar la creación de capacidad. En su opinión, el fondo debería abordar los problemas a largo plazo mediante proyectos destinados a aumentar la productividad y la eficiencia en la producción de alimentos básicos en los países en cuestión.<sup>41</sup>

90. La primera propuesta combina la creación de un servicio de financiación con un programa de constitución de reservas de cereales. Según esta propuesta, en los años de suministros abundantes los países productores se comprometerían a constituir, además de los volúmenes necesarios para la ayuda alimentaria, las situaciones de emergencia y los proyectos esenciales de asistencia nutricional, reservas nacionales de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades normales de importación, según lo indique la FAO. Esas reservas se pondrían a disposición de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a precios razonables, en los períodos de alza de los precios en el mercado mundial, a fin de que de consuno con la ayuda alimentaria les permitan satisfacer sus necesidades normales de importación. En la segunda propuesta no se retoma la idea de constitución de existencias físicas de cereales.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> En la propuesta, el fondo rotatorio recibe también la denominación de servicio de financiación alimentaria.

<sup>41</sup> Véanse las respuestas de Cuba a las preguntas 5 y 8, y la respuesta de Túnez a la pregunta 7 (anexo 3).

<sup>42</sup> En su respuesta a la pregunta 8, Egipto indica que, en principio, las reservas de alimentos en poder de los grandes abastecedores podrían utilizarse en forma de ayuda alimentaria cuando lo necesiten los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. No obstante, dada la inviabilidad y los gastos que supone el mantenimiento de dichas reservas, se ha propuesto en vez la idea del fondo rotatorio (anexo 3).

91. Los principales elementos de la propuesta de establecimiento de un nuevo servicio de financiación a corto plazo de las importaciones de alimentos (fondo rotatorio) son las que se indican a continuación:

a) Capitalización

92. En la propuesta las necesidades iniciales de capital para el fondo rotatorio se estiman en unos 1.200 millones de dólares EE.UU., de acuerdo con un estudio de la FAO sobre dicho fondo.<sup>43</sup> Los recursos procederían de organizaciones financieras multilaterales, el Grupo de los Siete y otros donantes, así como de importantes países en desarrollo. Durante los años en que la factura de las importaciones de cereales sea manejable, los donantes podrían asignar los recursos, pero no desembolsarlos. Las contribuciones al fondo rotatorio se inscribirían en las listas de esos países como compromisos vinculantes y jurídicamente exigibles. Según la propuesta, los Miembros en cuestión tendrían que presentar notificaciones anuales respecto de esos compromisos.

b) Admisibilidad y condiciones de reembolso

93. El acceso a los recursos del fondo rotatorio se determinaría país por país, después de una evaluación objetiva de las necesidades, de conformidad con las directrices que se establezcan. Los proponentes sugieren que en los períodos de fuerte subida de la factura de las importaciones se fije un tope a los beneficios de compensación que puede recibir cada país para mantener así la viabilidad financiera del fondo rotatorio a largo plazo. Los recursos del fondo serían reembolsables, lo cual reduciría el capital inicial requerido. Los reembolsos de los recursos financieros recibidos por los beneficiarios se llevarían a cabo de acuerdo con un plan a medio plazo, en condiciones más favorables que las del mercado.

94. En su respuesta a las preguntas del Grupo, Egipto estima que los requisitos de admisibilidad deben fundarse en criterios objetivos, determinados en función de las condiciones propias de cada país.<sup>44</sup> Túnez considera que el fondo rotatorio debe complementar los servicios ya existentes, pero con condiciones de acceso menos restrictivas.<sup>45</sup> De la misma manera, en opinión de Cuba, esta financiación no debe estar sujeta a condicionamientos políticos o de otra índole, salvo los relacionados con los objetivos del fondo, basados en la definición de los niveles normales de importaciones comerciales de alimentos básicos de cada país. Cuba subrayó la importancia de que los pagos se hagan en condiciones concesionarias con períodos de reembolso de más de 360 días.<sup>46</sup>

c) Administración del fondo rotatorio

95. En la propuesta se recomienda que la administración y gestión del fondo rotatorio se centralice en una "pequeña unidad", que sería supervisada por un consejo de administración integrado por representantes de la OMC, la FAO, el FMI, el Banco Mundial, los países donantes y los beneficiarios.

---

<sup>43</sup> "Hacia el mejoramiento de la efectividad operacional de la Decisión de Marrakech sobre los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios", documento preparado por la Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO para la mesa redonda de ésta sobre ciertas cuestiones relativas a políticas comerciales agrícolas, Ginebra, 21 de marzo de 2001 (anexo 4). Véase también el párrafo 2 de la sección C, *infra*.

<sup>44</sup> Véase la respuesta de Egipto a la pregunta 5 (anexo 3).

<sup>45</sup> Véanse las respuestas de Túnez a las preguntas 4, 5 y 7 (anexo 3).

<sup>46</sup> Véanse las respuestas de Cuba a las preguntas 4 y 7 (anexo 3).



96. En sus respuestas al Grupo, Cuba y Egipto indican que el fondo debe administrarse de forma transparente, lo que entraña el establecimiento de un mecanismo de verificación del destino y uso de los recursos.<sup>47</sup> En opinión de Egipto, para poder utilizar el fondo los países receptores deberían presentar información periódica sobre variables como la producción de alimentos básicos, el crecimiento demográfico, la ayuda alimentaria y el consumo de alimentos básicos por habitante. Túnez sugiere que los países receptores tengan que presentar un informe en el que justifiquen el uso de los recursos del fondo.<sup>48</sup>

## **2. Comunicaciones de la FAO**

97. La FAO presentó dos comunicaciones al Grupo: una relativa en general a la aplicación de la Decisión de Marrakech sobre los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en su conjunto, y otra en la que desarrollaba con mayor detalle el concepto de fondo rotatorio.<sup>49</sup>

### **a) Obtención de préstamos *ex ante* o *ex post***

98. La FAO aborda la cuestión de saber si los préstamos del fondo rotatorio deberían ser concedidos *ex post*, es decir, después de que el país ha importado los alimentos utilizando sus propios recursos, o *ex ante*, es decir, en el momento en el que el país importa los suministros necesarios. Si el préstamo se concede *ex post*, el hecho de que la factura efectiva de las importaciones de alimentos de un país supere un determinado nivel podría constituir la condición principal para activar el acceso a los recursos del fondo rotatorio. Ante un aumento repentino de la factura de importación, los países podrían en tal caso recurrir a sus reservas de divisas o tomar préstamos en condiciones comerciales, sabiendo que dispondrían luego de una financiación en condiciones de favor.

99. En cuanto a la concesión *ex ante*, la FAO señala varias dificultades técnicas. Se necesitaría que los países receptores asuman el compromiso de garantizar que, con el fin de mantener niveles de consumo normales, los alimentos se importan de hecho en cantidades superiores a las que habrían sido posibles en ausencia del fondo rotatorio. Ello exigiría contar con datos sobre el consumo de alimentos en el año en curso, lo que no siempre es fácil, sobre todo en el caso de alimentos distintos de los cereales. En opinión de la FAO, sería también necesario establecer criterios sobre la utilización de las importaciones adicionales, sobre todo para proteger el consumo de la población pobre. Además de tener que demostrar posteriormente que la factura de las importaciones de alimentos aumentó excesivamente, los países que reciban un préstamo del fondo rotatorio deberían adoptar medidas para proteger la seguridad alimentaria de los pobres e informar sobre la forma en que han utilizado el préstamo.

### **b) Definición de factura excesiva de importación de alimentos**

100. La FAO presenta cálculos sobre las "facturas excesivas de importación de alimentos" para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios con

---

<sup>47</sup> Véanse las respuestas de Cuba y Egipto a la pregunta 7 (anexo 3).

<sup>48</sup> Véase la respuesta de Túnez a la pregunta 7 (anexo 3).

<sup>49</sup> El primer documento de la FAO, titulado "Hacia el mejoramiento de la efectividad operacional de la Decisión de Marrakech sobre los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios", fue preparado por la Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO para la mesa redonda de ésta sobre ciertas cuestiones relativas a políticas comerciales agrícolas, Ginebra, 21 de marzo de 2001. El segundo documento, titulado "Fondo rotatorio a efectos de la aplicación de la Decisión de Marrakech relativa a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios", está basado en una consulta informal de la FAO que tuvo lugar en Roma el 17 de septiembre de 2001. Véase el anexo 4.

arreglo a varios umbrales.<sup>50</sup> Para definir la factura excesiva de importación de alimentos, la FAO parte de un promedio móvil quinquenal del valor real de las importaciones de alimentos a efectos de la definición de la tendencia. La factura excesiva de importación de alimentos será la cantidad en que el valor de las importaciones de alimentos en un año dado supere el valor de la tendencia más un determinado nivel de umbral. Por ejemplo, si el umbral se fija en el 10 por ciento, la factura excesiva de importación de alimentos será la cantidad que se sitúa más de un 10 por ciento por encima del nivel de tendencia. En el período 1985-99 el promedio anual de las facturas excesivas combinadas de importación de alimentos de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios oscila entre 159 millones de dólares EE.UU. con un nivel de umbral del 35 por ciento y 729 millones con un nivel de umbral del 10 por ciento.<sup>51</sup>

c) Capitalización del fondo rotatorio

101. Sobre la base del cálculo de la factura excesiva de importación de alimentos, la FAO analiza las necesidades de capital para el fondo rotatorio. La FAO supone una tasa de interés del 0,75 por ciento anual y un período de amortización de dos años; no se tiene en cuenta el interés devengado por el saldo "disponible" del fondo no prestado en un año dado. En el caso hipotético de que el fondo rotatorio se hubiera establecido en 1984 con un capital inicial de 600 millones de dólares EE.UU. y un nivel de umbral del 25 por ciento, sus recursos se habrían agotado en 1992. Se habrían necesitado reposiciones para que el fondo continuara funcionando. Las necesidades de capital y de reposiciones varían según que los picos en el total de la factura excesiva de importación de alimentos tengan lugar al principio o al final del período de vigencia del fondo rotatorio.

102. Como las facturas de importación de alimentos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios muestran una tendencia ascendente, el capital inicial requerido para el fondo rotatorio deberá ajustarse al alza para que baste en el futuro. Suponiendo un horizonte de 10 años para el fondo rotatorio, un interés anual del 0,75 por ciento y un nivel de umbral del 25 por ciento, el capital inicial requerido se situaría en torno a 1.000 millones de dólares EE.UU. Es difícil predecir qué carácter tendrán los futuros picos y, por ende, la necesidad de futuras reposiciones. En opinión de la FAO, es poco probable que los contribuyentes acepten un compromiso de carácter abierto para la aportación de capital adicional de contingencia, por lo que el componente de reserva contingente del fondo rotatorio tendría que estar sujeto a un tope. Se podría fijar un máximo para los préstamos, bien en forma proporcional o bien con inclusión de un elemento de trato especial y diferenciado, de manera que los préstamos estuvieran limitados para los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, pero no para los países menos adelantados.<sup>52</sup>

d) Administración del fondo rotatorio

103. La FAO considera que no sería indicado pensar en establecer una nueva institución para administrar el fondo. La gestión de éste debería más bien confiarse a un organismo ya existente, que disponga de experiencia, infraestructura logística y recursos humanos, lo que garantizaría la buena gestión del fondo y reduciría los costos al mínimo. Una posibilidad sería confiar esta misión al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), institución financiera especializada en préstamos para el

---

<sup>50</sup> La factura de importación de alimentos, tal como la define la FAO, incluye las importaciones de alimentos en condiciones comerciales, con exclusión de la ayuda alimentaria.

<sup>51</sup> Estas estimaciones de la FAO corresponden a 19 países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a 49 países menos adelantados, y abarcan las importaciones de cereales, productos lácteos y cárnicos, aceites vegetales y azúcar.

<sup>52</sup> Puede verse información más detallada sobre estas estimaciones y los distintos casos hipotéticos en la nota técnica de la FAO (anexo 4).

desarrollo agrícola. En opinión de la FAO, esto podría servir además para reforzar la complementariedad entre la financiación a corto plazo y la asistencia técnica y financiera a largo plazo para el desarrollo agrícola, mencionada en la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

### **3. Análisis de la concepción y viabilidad de la propuesta de establecimiento de un fondo rotatorio**

104. Habida cuenta de su mandato, el análisis del Grupo sobre el fondo rotatorio propuesto tiene en cuenta únicamente las partes de la propuesta que se refieren a las dificultades de financiación a corto plazo. En el informe se facilita en primer lugar información básica sobre las prácticas financieras en el comercio internacional de alimentos. En segundo lugar se examina el fondo rotatorio como concepción desde el punto de vista de su utilidad en cuanto solución para resolver las dificultades de financiación de las importaciones comerciales de alimentos por los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. En tercer lugar se consideran algunas cuestiones relativas a la aplicación.

#### **a) Información básica**

105. En el curso del pasado decenio la mayor parte de los organismos estatales de importación de alimentos ha sido disuelta; algunos se han abierto a la competencia y ahora funcionan en paralelo con operadores del sector privado (por ejemplo, en Egipto, Mauricio, el Pakistán); y muy pocos conservan su posición de monopolio (por ejemplo, los de Cuba y las Comoras). En ciertos países, en particular en África del Norte, el comercio se ha privatizado, pero el Estado continúa desempeñando una función "tutelar" sobre las importaciones de productos clave (cereales, azúcar, aceites vegetales), ofreciendo en cierta medida financiación y subvenciones, además de imponer los precios. Hay además países (por ejemplo, Egipto, Myanmar, Sudán) cuyos gobiernos han concertado acuerdos de comercio de compensación (trueque) en virtud de los cuales los alimentos importados se pagan en productos del país.<sup>53</sup>

106. En general, los operadores privados son ahora responsables de la importación de alimentos y reciben poca asistencia pública a efectos de la obtención de fondos para importar. La mayor parte de los países han levantado los controles de divisas, por lo que las divisas fuertes ya no están centralizadas y los importadores tienen que obtenerlas por sí mismos. En la gran mayoría de los casos, los operadores privados son nacionales; puede que sean de tamaño considerable en términos nacionales, pero suelen tener un historial breve, ya que hasta hace pocos años el Estado se encargaba de las importaciones de alimentos, y su solidez financiera es limitada. La mayoría son operadores diversificados, que importan todo tipo de productos alimenticios a granel, y con frecuencia también otros productos.

107. Dada su limitada capacidad financiera, los operadores nacionales muestran una marcada preferencia por la compra con pago diferido, esto es, el vendedor entrega la mercancía y acepta por ejemplo recibir el pago 60, 90 ó 180 días más tarde. Ello les permite importar los alimentos, venderlos en el mercado interno y utilizar los ingresos para reembolsar al vendedor. Cuanto más largo es el plazo, mejor, sobre todo porque ello da al comprador la posibilidad de proceder a un mayor volumen de compras, lo que puede traer consigo ahorros considerables en gastos de transporte. Los costos de la financiación de las ventas con pago diferido están de hecho ocultos en el precio del producto: el vendedor cobrará un precio igual al precio al contado de los productos, más los intereses, más una prima de riesgos, más un margen de beneficio. Los bancos han comprobado que los tipos de

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, el Gobierno de Malasia ha establecido acuerdos de pago bilateral para permitir a los países más pobres comprar su aceite de palma.

interés implícitos pueden ser fácilmente del orden del 20 por ciento, excepto cuando el vendedor puede recibir del propio Estado un seguro de crédito a la exportación.

108. Es muy difícil para los operadores nacionales obtener de los bancos fondos para importar alimentos. Hay diferentes países en desarrollo en que el Estado tiene planes de crédito, pero los fondos suelen ser escasos, y la importación de alimentos rara vez se incluye en la lista de prioridades (los fondos se destinan con frecuencia a exportaciones no tradicionales). Los bancos locales exigen en general una garantía total, muchas veces en forma de hipoteca. Como el comercio de alimentos suele ser un negocio de poco margen, hay contados operadores nacionales que tengan suficiente patrimonio para captar de los bancos locales la financiación requerida para mantener la actividad. Por otro lado, no son lo bastante grandes como para obtener préstamos de bancos internacionales.

109. Los importadores de los países en desarrollo normalmente recurren a sus abastecedores para financiar las importaciones. Los abastecedores pueden hacerlo de diferentes maneras:

- En primer lugar, el abastecedor puede conseguir que un banco internacional conceda un préstamo internacional garantizado por el comercio de alimentos, lo que podría implicar un cierto grado de riesgo compartido entre el abastecedor y el banco en caso de que el importador no pague.
- En segundo lugar, el abastecedor mismo puede obtener un préstamo de un banco o utilizar su propio capital de explotación para hacer posible la venta con pago diferido.
- En tercer lugar, el abastecedor puede obtener un crédito o un seguro de crédito de un organismo oficial de crédito a la exportación que cubra del 90 al 95 por ciento de los riesgos del crédito.
- En cuarto lugar, el préstamo puede estructurarse, utilizando alguna de las distintas posibilidades existentes.

110. En el primer caso, el crédito formará parte del riesgo total por país de un banco. Los bancos tienen líneas de crédito para cada país con un máximo concreto; a menudo, hay incluso máximos distintos para cada rama de actividad dentro del país. Una vez agotada la línea de crédito, normalmente es muy difícil que un responsable de préstamos obtenga del comité de crédito del banco autorización para ofrecer un nuevo crédito. Normalmente los topes de crédito se fijan por períodos bastante largos, y sólo se revisan cuando se producen situaciones específicas que lo ameritan. Cada préstamo tiene una ponderación de riesgo, y el riesgo-país representa una parte considerable del mismo. Los bancos por regla general apuntan a una "tasa de rentabilidad ajustada en función del riesgo": cuanto mayor sea el riesgo, mayor habrá de ser la rentabilidad.

111. En el segundo caso, el crédito formará parte del riesgo de crédito de la empresa comercial. Las empresas comerciales actúan en forma muy parecida a los bancos (y tienen pocas posibilidades de elección al respecto, ya que dependen enormemente de la financiación externa), con topes de crédito para cada país. La revisión de éstos suele ser ligeramente más fácil que en los bancos, pero los comités de crédito internos suelen estar también muy atentos.

112. En el tercer caso, gracias a los créditos a la exportación y los seguros de crédito con respaldo oficial los bancos pueden eximir los préstamos de las restricciones máximas aplicables a un país. Los créditos a la exportación son muy importantes en el comercio internacional de alimentos (véase el párrafo 51 *supra*). Tanto los Estados Unidos como las Comunidades Europeas tienen una gran variedad de programas; también hay programas de este tipo en un pequeño número de países en

desarrollo exportadores de alimentos.<sup>54</sup> Normalmente estos programas transfieren el riesgo de crédito del exportador al organismo de crédito (seguro) a la exportación, de forma que sólo del 5 al 10 por ciento del riesgo recaiga todavía sobre el exportador. A menudo los exportadores aceptan vender con pago diferido si se dan estos créditos o seguros de crédito. Se trata de organismos que disponen de presupuestos específicos para sus operaciones, muchas veces dimanantes de aprobaciones presupuestarias legislativas concretas.

113. En estos tres casos, las transacciones generan "papel comercial" -el importador reconoce la entrega, y promete pagar en, por ejemplo, 90 días-. Este papel comercial puede descontarse en el mercado secundario, es decir, venderse a inversionistas. Puede descontarse con recurso -si el importador no paga, el exportador tendrá que pagar al inversor-. Puede descontarse también sin recurso -el inversor asume el riesgo de crédito-. El mercado de descuento de pagarés es la principal salida para este descuento sin recurso. El riesgo de crédito de las empresas comerciales suele descontarse en el mercado de descuento, lo que elimina los riesgos de crédito del riesgo-país del operador, y los costos del descuento se incorporan, desde el comienzo, en el precio del producto. El mercado de descuento tiene sólo una profundidad limitada para cada país, y cuando se ofrece mucho papel comercial de un país, los descuentos aumentan rápidamente, lo que significa que la empresa comercial se ve obligada a incorporar un elevado sobreprecio como compensación.

114. Cada vez más, los operadores internacionales están recurriendo al uso de técnicas de estructuración para poder continuar vendiendo mercancías a los países en desarrollo. Una forma sencilla es la financiación mediante resguardos de depósito. El operador concierta el almacenamiento de los productos en un depósito de control autónomo, y el administrador del almacén expide resguardos de depósito, que se utilizan como garantía para la financiación. Una vez que el operador internacional ha recibido los resguardos de depósito, presta al operador nacional una determinada parte del valor de garantía de los productos depositados en el almacén, y los fondos se reembolsan con el producto de la venta de ellos. El riesgo de robo del producto en el almacén o de expropiación efectiva por el Estado se puede cubrir mediante un seguro (en particular, en el caso de los países de África Austral y de Europa del Este, mediante un nuevo servicio del Banco Mundial, el Servicio de financiamiento comercial). La estructuración aumenta los costos, pero sigue siendo a menudo más barata que la incorporación de los sobreprecios requeridos en el caso de las ventas no estructuradas.

115. Aparte de la financiación estructurada, las otras tres fuentes de financiación de la importación son siempre limitadas: es muy difícil hacer variar el tope de los créditos. Si los costos de la importación de alimentos realizada por un determinado país aumentan debido al alza de los precios o al crecimiento de las necesidades de importación de alimentos en condiciones comerciales, es muy probable que, en igualdad de condiciones, las líneas de crédito existentes resulten insuficientes. Naturalmente, la gente seguirá teniendo necesidad de alimentos, y el mercado encontrará un nuevo equilibrio. Ello tendrá normalmente uno o varios de los siguientes componentes:

- Los operadores nacionales comenzarán a hacer rotar sus capitales y existencias más rápidamente valiéndose de la misma línea de crédito para importar, por ejemplo, un volumen dos veces mayor de alimentos. En vez de reembolsar en 90 días, reembolsarán en 45, y comprarán otra carga. Si bien ello no tiene muchas consecuencias negativas, hay ciertos límites a esta práctica, impuestos por la logística del comercio internacional de alimentos (el transporte exige bastante tiempo).

---

<sup>54</sup> Por lo que se refiere a los organismos de crédito a la exportación, véase la lista contenida en el documento de la Secretaría de la OMC titulado "Créditos a la exportación y servicios afines" (G/AG/NG/S/13, de 26 de junio de 2000, páginas 10-12).

- Los operadores internacionales venderán más partiendo del supuesto de que colocarán el papel comercial resultante en el mercado de descuento, lo que, como se ha señalado ya, dará lugar a mayores descuentos para el papel del país, lo que se reflejará en una subida de los precios pagados por los alimentos.
- Los operadores especuladores que buscan oportunidades de alto riesgo/alto beneficio entrarán en el mercado vendiendo a un precio relativamente alto (y, en la práctica, productos muchas veces de calidad inferior).
- Los operadores nacionales empezarán a pagar sus facturas con retraso, utilizando los fondos todavía por pagar de un crédito concedido a un producto con el fin de importar otro, lo que en definitiva dará lugar a sobrepuestos mayores.
- Los operadores internacionales concertarán más acuerdos de financiación estructurada.

b) Eficacia de la disponibilidad *ex post* de financiación comercial

116. Si bien los proponentes del fondo rotatorio no han especificado claramente si los préstamos del fondo rotatorio se concederían antes o después de la importación, consideramos que lo que se propone es un mecanismo de financiación *ex post*, ya que de hecho los fondos se suministrarían con posterioridad a la importación física de los alimentos y una vez que se haya comprobado que la factura de importación de alimentos del país que solicita la asistencia ha sido superior al umbral predeterminado (por el contrario, un mecanismo *ex ante* ofrecería financiación en el momento en que se llevaran a cabo las importaciones; véase la sección D.1 *infra*).

117. Con un mecanismo *ex post*, habría un lapso de tiempo entre el momento de exceso efectivo del gasto en concepto de importación de alimentos y el de obtención del préstamo del fondo rotatorio. En este sentido, la idea del fondo rotatorio sería semejante al SFC del FMI. En el caso del SFC el cronograma de desembolsos puede ser tal que los fondos se ofrezcan después del punto álgido de la subida de precios. En tales circunstancias, los países pueden experimentar dificultades de financiación a corto plazo *ex ante*, pero los posteriores desembolsos en el marco del SFC les permitirán reconstituir unas reservas de divisas ya agotadas. Parece que, en principio, lo mismo ocurriría con el fondo rotatorio propuesto.

118. Habida cuenta del sistema imperante en materia de importación de alimentos (descrito más arriba), un fondo que ofreciera préstamos *ex post* para ayudar a los países a reponer las divisas perdidas como consecuencia del aumento de las importaciones de alimentos tendría una repercusión limitada en la capacidad de esos países de continuar importando alimentos. Los operadores nacionales que tengan que importar más alimentos necesitarán fondos, o nuevas líneas de crédito, de inmediato. Es difícil imaginar cómo la posibilidad -y no la certeza- de que uno o dos años más tarde los correspondientes gobiernos reciban un nuevo préstamo induciría a los bancos o empresas comerciales internacionales a ofrecerles préstamos asequibles cuando los pidan. Es también difícil imaginar que un gobierno autorice una nueva línea de crédito específica para importaciones de alimentos sin tener la certeza de que los desembolsos al amparo de esta línea de crédito se refinanciarán con una línea de crédito de un fondo internacional. Si hay la certeza de que esta refinanciación será posible, cabe preguntarse por qué tendría que tardar uno o dos años. Los fondos deberían poderse ofrecer de inmediato.

119. Si los pagos *ex post* se justificaran únicamente por el deseo de reponer las reservas de divisas del país y, no por el de apoyar las importaciones de alimentos en el momento en que escasean, cabría preguntarse por qué se considera de forma aislada la "balanza comercial de alimentos"; más lógico sería en tal caso considerar la balanza de pagos en su conjunto.

120. En respuesta a la invitación del Grupo a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a que describan su experiencia con respecto a las dificultades de financiación a corto plazo, en particular durante el pico de precios de 1995-97 en los mercados internacionales de cereales, Cuba, Egipto, Jordania y Túnez, hay expuesto lo siguiente<sup>55</sup>:

#### Cuba

"... Durante la etapa del alza de precios de los productos alimenticios 95/96, fue preciso desarrollar un intenso proceso negociador con nuestros proveedores habituales, así como bancos e instituciones financieras, con el objetivo de conseguir financiamiento privado que garantizara los niveles de importación de alimentos imprescindibles para el país. De esta forma el valor financiado para la importación de alimentos en esta etapa subió en alrededor de un 26 por ciento de un año a otro, lo que representó un gasto adicional de 150 millones de dólares por concepto de ese incremento. El crecimiento en este sentido se mantuvo, y para 1999 el crecimiento del valor financiado mediante créditos privados y bancarios de las importaciones de alimentos realizadas era de un 36 por ciento con respecto a iguales cifras de 1997. Obviamente, la premura en la gestión para conseguir estos créditos, condicionada por la impostergable necesidad de importar los alimentos independientemente del incremento de los precios en el mercado, provocó que el país tuviera que asumir costos muy elevados, claramente por encima del nivel del mercado e incluso muy por encima de un *spread* razonable para el país, para estos financiamientos, llegando a pagar hasta un 18 por ciento de interés, en términos anuales, en el año 1997."

#### Egipto

"... A fin de reducir los efectos de esta situación tanto en la población local como en la hacienda pública, el Gobierno de Egipto adoptó una serie de medidas compensatorias, como ... un breve recurso a los créditos a corto plazo para los compradores en condiciones comerciales disponibles en algunas instituciones financieras no nacionales."

#### Jordania

"... Estos desequilibrios de la economía de Jordania y la inestabilidad de los precios mundiales de los productos alimenticios básicos durante el período de 1995/1996 instaron a las autoridades competentes a buscar asistencia para reforzar las existencias estratégicas y los niveles normales de importaciones de productos alimenticios básicos, mediante programas de ayuda como los sistemas de garantía del crédito a la exportación y los programas de ayuda alimentaria ... ."

#### Túnez

"... Este cambio de estructura se debe fundamentalmente al aumento del volumen de las importaciones de cereales a raíz de la disminución de la producción agrícola en 1994 y 1995 y a una elevación considerable del precio de las importaciones, en particular de los cereales (un 27 por ciento más). La financiación de estas importaciones se realiza mediante créditos exteriores concedidos en condiciones de mercado que, en realidad, acentúan simplemente el déficit de la balanza de pagos y los coeficientes de endeudamiento."

121. Si el fondo rotatorio propuesto llegara a funcionar como un servicio de préstamo *ex post*, obviamente sería de una utilidad limitada para reducir dificultades de financiación *ex ante* a corto

---

<sup>55</sup> Respuestas de Cuba y Túnez a la pregunta 2, anexo 3.

plazo como las descritas por Cuba, Egipto, Jordania y Túnez. Esta limitación no rige en el caso del enfoque *ex ante*.

c) Mecanismo de activación

122. Un segundo aspecto conceptual es el relativo al mecanismo de activación que se necesitaría a efectos de los desembolsos del fondo rotatorio propuesto. A este respecto, en las propuestas sobre el fondo rotatorio el factor desencadenante son las facturas de importación de alimentos. En la comunicación de la FAO, en cambio, el factor desencadenante sería el nivel de la factura efectiva de importación de alimentos por encima de un determinado umbral.

123. Otra posibilidad es que la activación venga dada por los componentes de la factura de importación de alimentos, es decir, que su aumento se deba a la subida de los precios del mercado mundial y/o a la existencia de condiciones menos favorables para la financiación de las importaciones de alimentos, o al incremento del volumen de las importaciones comerciales. Mientras que los dos primeros factores son exógenos para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, el último puede depender de factores controlables por los gobiernos. Entre esos factores se encuentran las políticas microeconómicas y macroeconómicas inadecuadas, pero tal vez también las políticas relacionadas con el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de la OMC y/o en el contexto de los programas de ajuste estructural. Para garantizar un funcionamiento equitativo de un fondo rotatorio en caso de que el volumen de las importaciones o la factura de importación total se utilizaran como mecanismo desencadenante quizá sería necesario cierto grado de examen por países de la gestión macroeconómica y de las políticas sectoriales públicas de no existir ya tal mecanismo de supervisión. Quizá sería incluso necesario pensar en las debidas salvaguardias que garanticen la viabilidad de dicho fondo rotatorio. Por ello, los mecanismos prácticos de funcionamiento del mismo tendrían que comprender la imposición de determinadas condiciones previas para la concesión de préstamos, de características semejantes a las del SFC del FMI.

124. Si el mecanismo de activación estuviera basado en factores exógenos, como la subida de los precios del mercado mundial y unas condiciones menos favorables para la financiación de las importaciones de alimentos, esas condiciones previas para la concesión de préstamos no serían en absoluto necesarias; un efecto positivo de ello sería que los fondos podrían ofrecerse con mayor rapidez. No obstante, si el acceso a un fondo rotatorio estuviera basado exclusivamente en precios de activación, algunos países que no necesitan asistencia financiera a corto plazo podrían obtener acceso a los recursos del fondo. El posible efecto negativo de esto tendría que mitigarse fijando las condiciones crediticias del fondo en conformidad con las tasas normalmente disponibles en el mercado, es decir, en condiciones no concesionarias.

125. En respuesta a nuestras preguntas, Australia ha manifestado la preocupación de que los precios de activación puedan introducir algunos efectos indeseables en los mercados mundiales.<sup>56</sup> La opinión del Grupo a este respecto es que un fondo rotatorio del orden de 1.000 a 1.200 millones de dólares EE.UU. tendría probablemente efectos limitados en el mercado, dada una importación mundial de alimentos del orden de los 200.000 millones de dólares EE.UU. al año (excluido el comercio intercomunitario). Además, este fondo rotatorio afectaría a las importaciones de alimentos realizadas únicamente por los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y sólo en años excepcionales; en su mayor parte y en los años "normales" el comercio no se vería afectado por el funcionamiento del fondo rotatorio.

---

<sup>56</sup> Véase la respuesta de Australia a la pregunta 4, anexo 3.



126. Hay algunas otras cuestiones que tendrían que considerarse en relación con la *aplicación* del fondo rotatorio propuesto.<sup>57</sup>

d) Obligaciones vencidas y riesgo de mora

127. La propuesta sobre el fondo rotatorio, en su forma actual, no considera la cuestión de las obligaciones vencidas ni el riesgo de mora en relación con los préstamos del fondo rotatorio.<sup>58</sup> Durante los períodos de nivel elevado de precios en el mercado mundial el riesgo de mora en el pago de los préstamos del fondo rotatorio sería especialmente grande cuando no se pudiera transferir ese alto precio a los consumidores, lo que haría difícil que los importadores pudieran recuperar el valor total de los productos importados. Sería necesaria una política de protección del fondo rotatorio, por ejemplo la imposición de un porcentaje de penalización para las obligaciones vencidas y excluyendo a los países en mora de todo acceso futuro al fondo rotatorio.

128. Con este fin cabría utilizar instrumentos de gestión de riesgos de precios, como los futuros y las opciones, para reducir el riesgo crediticio de los importadores, con el beneficio adicional de que ello haría posible que los importadores protegieran en parte a los consumidores de las subidas de los precios del mercado mundial. Por ejemplo, las opciones de compra con rendimiento inferior al inicial son relativamente asequibles. El contrato de futuros del trigo de mayo de 2003 en Chicago se negocia a 29 dólares EE.UU. por fanega. Una opción de compra con un precio de ejercicio de 34 dólares EE.UU. por fanega, acompañada de un seguro completo contra el riesgo de que el precio suba por encima de 34 dólares EE.UU., cuesta un dólar por fanega. Esto rige en el caso de los contratos ordinarios negociados en mercados oficiales; los contratos extrabursátiles a medida costarían como mucho dos tercios de esa cifra. No obstante, estos instrumentos de gestión del riesgo sólo sirven para las fluctuaciones de precios relativamente breves.

129. En sus respuestas a nuestras preguntas, el Canadá señala que los períodos de reembolso cortos aumentan la probabilidad de incumplimientos, en tanto que los períodos de reembolso más largos implican una mayor capitalización del fondo, con los efectos negativos consiguientes, entre ellos la desviación de fondos de otras formas de asistencia para el desarrollo.<sup>59</sup> Por el contrario, en opinión del Grupo, un período de reembolso breve podría ser adecuado habida cuenta de la duración relativamente breve de los alimentos.

130. No es probable que el riesgo de moras pueda eliminarse por completo y, según la tasa de éstas, la capitalización y/o los tipos de interés del fondo rotatorio tendrían que ser más elevados. Para aumentar la viabilidad del fondo rotatorio, habría que considerar la posibilidad de que el acceso a éste no fuera automático (es decir, de introducir cierta condicionalidad) y de que se reduzca su carácter concesional. A este respecto, en respuesta a las preguntas del Grupo las Comunidades Europeas han indicado que las condiciones de acceso deberían garantizar la reposición completa de los desembolsos del fondo y que prevén condiciones que no serían diferentes de las que imponen los actuales servicios financieros multilaterales en materia de problemas de balanza de pagos.<sup>60</sup> En esas condiciones es probable que el fondo rotatorio resulte poco atractivo para los países que consideran inadecuados los actuales servicios financieros multilaterales precisamente por las condicionalidades que traen aparejadas.

---

<sup>57</sup> En este contexto, véase también la comunicación del FMI titulada "Observaciones sobre el documento de la FAO referente al Fondo Rotatorio para la aplicación de la Decisión de Marrakech relativa a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos", anexo 5.

<sup>58</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 4 y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 6, anexo 3.

<sup>59</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 4, anexo 3, y la sección j) *infra*.

<sup>60</sup> Véase la respuesta de las Comunidades Europeas a la pregunta 6, anexo 3.

## e) Sobregiro

131. Otro tema relacionado con la aplicación de un fondo rotatorio es el relativo a las modalidades de asignación de los fondos disponibles en los años de pico. Durante los períodos de precios altos en el mercado mundial de productos alimenticios básicos es posible que la factura de importación de alimentos de todos o varios países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios aumente de inmediato. Si, en esa situación, muchos países solicitan préstamos del fondo rotatorio, es posible que las necesidades sobrepasen los recursos de que éste dispone. Se trata de una situación que será cada vez más probable si el período de precios altos dura dos años o más y trae consigo una acusada demanda de los recursos del fondo durante varios años.

132. En sus contribuciones al Grupo la FAO considera dos opciones alternativas para los años de pico. La primera sería que los donantes aporten nuevos recursos al fondo durante esos años. Los donantes concertarían un "acuerdo de contingencia" de suministro de fondos adicionales en momentos de necesidad. Estos fondos adicionales podrían reembolsarse a los donantes a medida que los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados reembolsen los préstamos, y quizá podrían pagarse intereses por los recursos adicionales.

133. La segunda opción propuesta por la FAO sería aplicar un tope al nivel total de los préstamos. Esta opción es también mencionada por los proponentes de un fondo rotatorio, que consideran que podría establecerse un tope para las medidas de compensación a un país en los períodos de pronunciado aumento de la factura de importación, de modo que no se perjudique la viabilidad financiera del fondo rotatorio a largo plazo.<sup>61</sup> La FAO propone fijar un tope para los préstamos de manera proporcional para todos los prestatarios que pidan asistencia financiera o introducir un elemento de trato especial y diferenciado de forma que no se limiten los préstamos a los PMA. No obstante, con el fin de tener en cuenta la posibilidad de un período de precios elevados que dure más de un año, sería necesario efectuar alguna estimación de esa posible situación y reservar algunos recursos del fondo para el segundo año de precios altos.<sup>62</sup> Ello serviría de base para fijar el tope indispensable de los préstamos cada año.

134. Aun suponiendo que una subida de precios durara sólo un año, la asignación de los recursos entre todos los países interesados requeriría el establecimiento de criterios de acceso para determinar los derechos de cada país. Si el endeudamiento con cargo al fondo rotatorio tuviera lugar *ex post* sobre la base de facturas de importación excesivas, los fondos sólo podrán entregarse cuando todos los países que reúnen las condiciones exigidas hayan manifestado su intención de utilizar los recursos del fondo rotatorio y hayan presentado la información requerida para justificar su factura de importación excesiva. Sólo después de haber recibido y verificado esta información se podría calcular el monto disponible para cada país. A fin de evitar retrasos indebidos habría que fijar algún límite para cada caso.<sup>63</sup>

## f) Requisitos en materia de datos

135. Si el fondo funcionara como un servicio de préstamo *ex post*, los países beneficiarios tendrían que presentar los datos pertinentes para documentar su necesidad de financiación a corto plazo.

---

<sup>61</sup> G/AG/W/49/Add.1 (de 23 de mayo de 2001), página 4.

<sup>62</sup> Dado el carácter *ex post* del préstamo, para la fecha en que se lleve a cabo esta evaluación se dispondría ya de cierta información sobre las condiciones del mercado el segundo año (suponiendo que el pico de precios no dure más de dos años).

<sup>63</sup> A este respecto, véase también la sección f) *infra*.

Según el género de fondo rotatorio, las necesidades de datos variarán, pero el tipo y la fuente de los que se utilicen para las peticiones y la rendición de informes deberán estar bien definidos a fin de evitar discrepancias entre los métodos empleados por los diferentes países, limitar las ambigüedades sobre los requisitos de acceso y reducir las posibilidades de manipulación de los datos. Por ejemplo, si el fondo rotatorio ofreciera préstamos *ex post* cuando las facturas de importación hubieran subido por encima de un determinado umbral en un año dado, los países tendrían que presentar peticiones acompañadas de datos sobre el valor de las importaciones comerciales de alimentos. Ello obligaría a recopilar datos sobre precios y volúmenes, normalmente a partir de los registros de aduana. Cuando se puedan utilizar bases de datos electrónicas, la tarea no será probablemente demasiado engorrosa, pero cuando no existan tales medios quizá tengan que pasar varios meses antes de que se pueda presentar toda la información. Estos datos serán difíciles de verificar, especialmente dado que las estadísticas oficiales suelen publicarse con uno o varios años de retraso, y que en ellas normalmente se recurre a precios medios para calcular los valores de importación. Aunque no se trata de una labor imposible, consideramos que ella supondría un esfuerzo administrativo para los posibles países receptores y para el personal del fondo rotatorio que daría lugar a retrasos. Los desembolsos del fondo rotatorio no podrían comenzar hasta que se disponga de los datos correspondientes a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y que los países presenten la información pertinente y el personal del fondo rotatorio evalúe y verifique las peticiones.

g) Efectos en los operadores privados

136. En un entorno de mercado en que muchos Estados de los países en desarrollo han reducido su participación en el comercio de alimentos o se han retirado por completo de él, el problema de garantizar una financiación adecuada del comercio para los operadores privados adquiere importancia todavía mayor.

137. Si, en un caso en que una empresa de propiedad estatal carece de derechos exclusivos de importación pero el gobierno autoriza importaciones paralelas de alimentos por operadores privados el fondo rotatorio concediera acceso a la financiación en condiciones concesionarias exclusivamente a la empresa de propiedad estatal, se correría el riesgo de que el fondo rotatorio distorsione las condiciones de competencia. Estas distorsiones podrían repercutir en la viabilidad tanto de los proveedores de crédito comercial como de los importadores privados. En una situación en que coexisten importadores privados de alimentos y una empresa de propiedad estatal sería preciso que todo plan de financiación evite influir negativamente en la viabilidad del sector privado. Para el Grupo no resulta claro cómo un servicio de financiación en condiciones concesionarias podría funcionar de tal manera, ni tampoco cómo el acceso al fondo rotatorio podría asignarse en forma equitativa en países en los que todas las importaciones corren a cargo del sector privado.

h) Efectos en la producción de alimentos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios

138. En sus respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo, Australia y el Canadá se mostraron algo preocupados por el hecho de que el fondo rotatorio pudiera tener efectos negativos en la producción interna de alimentos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Australia señaló también que los préstamos del fondo rotatorio podrían implicar el riesgo de hacer que los países en desarrollo dependieran aún más de los países desarrollados para satisfacer sus necesidades de alimentos. En su opinión, si el fondo rotatorio operara en la práctica como una rebaja para la compra de alimentos en el mercado libre, su efecto podría ser tanto el de una subvención al consumo como el de un impuesto sobre la producción de

alimentos en los países beneficiarios, y disminuiría por ende el valor de una auténtica reforma del sector agropecuario.<sup>64</sup>

139. A juicio del Grupo, los efectos del fondo rotatorio en la producción interna de alimentos dependerán de las condiciones de los préstamos. Si se tratara de condiciones concesionarias (tal como se prevé en las propuestas), podría producirse un efecto de distorsión de la producción interna, en el supuesto de que la subvención implícita en el préstamo concesionario se traslade al mercado interno.<sup>65</sup> No obstante, el fondo rotatorio podría concebirse de manera que se evitaran las distorsiones, y en cualquier caso el volumen de las importaciones financiadas con recursos del fondo rotatorio sería marginal.

i) Acumulación de deuda

140. En sus respuestas a nuestras preguntas, Australia y el Canadá señalaron que los préstamos del fondo rotatorio podrían contribuir a crear una carga de la deuda insostenible para muchos países en desarrollo y países menos adelantados.<sup>66</sup> El Grupo reconoce que la concesión de crédito a largo plazo para la importación de mercancías que se destinan al consumo inmediato puede dar lugar en efecto a dificultades de reembolso, sobre todo en el caso de los países que tienen ya problemas con el servicio de la deuda.

141. Además, los posibles préstamos en el marco del fondo rotatorio propuesto podrían estar en contradicción con el tope de deuda externa de un país que forme parte de un programa respaldado por el FMI. Los criterios de desempeño en materia de cuantía y estructura de vencimiento de los préstamos externos son elementos característicos de los acuerdos del FMI. Su objetivo es limitar el endeudamiento externo a cantidades y condiciones que permitan evitar futuras dificultades con el servicio de la deuda, y garantizar de esa manera una posición viable de la balanza de pagos a medio plazo.<sup>67</sup> Según el género de fondo rotatorio, es posible que pueda dar lugar a complicaciones con los topes de deuda externa si el país tiene un acuerdo con el FMI. Aun cuando ese no sea el caso, los préstamos del fondo rotatorio pueden aumentar las obligaciones del servicio de la deuda de un país y contribuir por ende a un problema de deuda en ciertos casos.

142. Por el contrario, como ha señalado Túnez en su respuesta, la financiación de las importaciones de alimentos a través del crédito en condiciones de mercado también contribuye a la deuda externa.<sup>68</sup> En la medida en que los créditos comerciales son en condiciones menos favorables, su repercusión en la situación de la deuda de los países puede ser de hecho más grave.

---

<sup>64</sup> Véanse las respuestas del Canadá y Australia a la pregunta 4, anexo 3.

<sup>65</sup> Si la subvención implícita fuera asumida por el gobierno, podría haber otros problemas con este tipo de renta.

<sup>66</sup> Véanse las respuestas de Australia y el Canadá a la pregunta 4, anexo 3.

<sup>67</sup> Los criterios de desempeño, basados por regla general en determinadas variables económicas y financieras, se utilizan para supervisar la aplicación de un programa y sus logros. Se utiliza con frecuencia un criterio relativo a la deuda oficial y con garantía oficial. Si un instrumento de deuda no está excluido de forma expresa, se considera que queda abarcado por el criterio de desempeño. Para la deuda a medio y largo plazo, el criterio de desempeño suele formularse en términos de deuda contraída o autorizada; para la deuda a corto plazo, el límite suele formularse en términos de desembolsos netos o variación neta del volumen de deuda externa. Los préstamos en condiciones concesionarias que incluyen un elemento de donación de al menos el 35 por ciento se excluyen habitualmente del tope; en algunos casos, el límite comporta un elemento de donación mayor.

<sup>68</sup> Véanse las respuestas de Túnez a las preguntas 2 y 3, anexo 3.

j) Relación con la asistencia para el desarrollo a largo plazo

143. En sus respuestas a las preguntas del Grupo, el Canadá señala que el concepto de fondo rotatorio no establece un vínculo entre las necesidades de financiación a corto plazo y la asistencia para el desarrollo a largo plazo. El Japón y los Estados Unidos insisten en que debe darse mayor importancia al incremento de la productividad del sector agrícola de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, y a la gestión. El fondo rotatorio puede provocar una desviación de los recursos de la ayuda en detrimento de la asistencia a más largo plazo capaz de contribuir a una seguridad alimentaria más sostenida. El Canadá y las Comunidades Europeas indican que los recursos que los donantes aporten al fondo rotatorio no serán necesariamente recursos adicionales a los ya disponibles para otras actividades de asistencia para el desarrollo. En opinión de Australia, el establecimiento del fondo rotatorio no representaría el uso más eficaz de los recursos disponibles. Además, si el fondo rotatorio alentara las compras de alimentos durante los períodos de precios altos, ello podría dar lugar a una mala utilización de los fondos públicos.<sup>69</sup>

144. En sus respuestas a las preguntas del Grupo, Túnez observa en cambio que, en ausencia de una asistencia financiera a corto plazo para hacer frente a los aumentos repentinos de las facturas de las importaciones, cabe que los gobiernos desvíen recursos de los proyectos para el desarrollo. Durante la subida de precios de 1995-96 el Gobierno de Túnez tuvo que movilizar recursos financieros en detrimento de los proyectos destinados a promover el aprovechamiento de los recursos naturales y a mejorar la competitividad del sector agropecuario.<sup>70</sup>

145. Aunque los gobiernos quizá tengan que echar mano de sus escasos recursos para comprar alimentos a precios altos, en opinión del Grupo, cuando hay necesidad de alimentos ello no tiene por qué entenderse como mala utilización de los recursos públicos. Observamos que, desde la perspectiva de los donantes, el establecimiento de un fondo rotatorio podría implicar el desvío de recursos de los proyectos de desarrollo a más largo plazo, incluidas las actividades destinadas a acrecentar la seguridad alimentaria a largo plazo. Desde la perspectiva de los receptores, si no se atienden las necesidades alimentarias a corto plazo se puede poner en peligro el desarrollo a largo plazo, ya que el desarrollo humano y económico son en realidad las dos caras de la misma moneda. El resultado dependerá en buena medida de las circunstancias concretas de los países afectados y del género de fondo rotatorio.

k) Cuestiones relacionadas con la buena gestión y la administración

146. En sus respuestas a las preguntas del Grupo, varios donantes manifestaron su preocupación acerca de la gestión y la administración del fondo rotatorio propuesto. En ellas señalan que la administración del fondo rotatorio resultaría muy costosa.<sup>71</sup> El Grupo estima que la administración del fondo rotatorio tendrá necesariamente un costo. La elaboración de criterios específicos por países para el acceso a los préstamos del fondo supone un esfuerzo administrativo considerable, aunque puntual, y un personal dedicado a la administración del fondo.

---

<sup>69</sup> Véanse las respuestas del Japón, párrafo 4, las de Australia y los Estados Unidos, introducción, y las de las Comunidades Europeas y el Canadá a la pregunta 4, y las respuestas de Australia, introducción, anexo 3.

<sup>70</sup> Véase la respuesta de Túnez a la pregunta 2, anexo 3.

<sup>71</sup> Véanse las respuestas de Australia y las Comunidades Europeas a la pregunta 4 y la de los Estados Unidos a la pregunta 6, anexo 3.

147. Otra cuestión planteada en las respuestas de los donantes es que el fondo rotatorio estaría expuesto a las presiones de los donantes para seleccionar los países que se beneficiarían del fondo y vincular las contribuciones financieras a compras recíprocas de los países receptores (ayuda vinculada).<sup>72</sup> Para el Grupo los mecanismos existentes, incluida la ayuda bilateral, son menos transparentes y ofrecen más oportunidades de presión por los donantes que un fondo rotatorio establecido en un contexto multilateral.

148. En las propuestas de los países patrocinadores se prevé que el fondo rotatorio esté administrado por una pequeña unidad, supervisada por un consejo de administración integrado por representantes de las organizaciones internacionales, los países donantes y los beneficiarios. En sus comunicaciones al Grupo la FAO propone el FIDA como posible institución encargada de administrar el fondo rotatorio, ya que cuenta con la estructura logística, los recursos humanos y la experiencia en materia de gestión de fondos que se precisan con tal fin. Esta idea fue recogida por varios de los proponentes en las deliberaciones sobre la propuesta de fondo rotatorio que tuvieron lugar en la reunión ordinaria del Comité de Agricultura.<sup>73</sup> El Grupo no considera parte de su tarea emitir una opinión sobre si el FIDA sería la organización idónea para administrar un fondo rotatorio del tipo examinado en su informe.

#### D. OTRAS OPCIONES

##### 1. Plan de financiación *ex ante* de las importaciones de alimentos

149. Habida cuenta del examen precedente, un mecanismo de financiación *ex ante* podría ser más eficaz para alcanzar los objetivos de las propuestas que un plan de financiación *ex post*. En la presente sección se esbozan algunos elementos de este servicio de financiación *ex ante*.<sup>74</sup> Observamos que todo plan cuyo mecanismo de activación esté basado en factores sujetos al control de los gobiernos implicará el examen de cada petición de desembolso, y estará por tanto vinculado probablemente a una u otra forma de condicionalidad. Por ello, podría ser preferible un mecanismo de activación basado en factores exógenos, por ejemplo un precio más alto de los alimentos en el mercado mundial o una menor disponibilidad de alimentos en condiciones concesionarias.

150. Como los precios de los alimentos en el mercado mundial pueden conocerse en tiempo real, sería posible establecer un índice de precios de referencia para cada país menos adelantado y país en desarrollo importador neto de productos alimenticios y mantener bajo observación los cambios de esos índices. Una subida del índice, por ejemplo del 20 por ciento, podría activar en tal caso la disponibilidad de nuevos fondos. Los datos sobre las importaciones de alimentos en condiciones concesionarias y sobre la ayuda alimentaria pueden obtenerse también en un plazo razonable, y una reducción del volumen de los alimentos disponibles en esas condiciones puede determinarse con toda probabilidad por adelantado.

151. Un plan *ex ante* para facilitar las importaciones de alimentos podría consistir en un fondo internacional que sirva de respaldo a las líneas de crédito por países. La disponibilidad de líneas de crédito por países podría activarse mediante señales como las descritas precedentemente. Ello podría estructurarse de muchas formas diferentes: desde la perspectiva de la financiación, el modelo ideal

---

<sup>72</sup> Véanse las respuestas de Australia, la Argentina y las Comunidades Europeas a la pregunta 4, anexo 3.

<sup>73</sup> Véase, por ejemplo, el resumen de las deliberaciones de la reunión ordinaria del Comité de Agricultura del 29 de junio de 2001, contenido en el anexo 1 del documento G/AG/10, de 6 de julio de 2001.

<sup>74</sup> Esta sección está basada en las ideas del miembro del Grupo Sr. Lamon Rutten (UNCTAD). Véase el anexo 7.

sería que la línea de crédito local actuara como vía de acceso para la petición de monedas fuertes y el préstamo se utilizará luego para pagar directamente al exportador, ya que con ello se evitaría toda una serie de riesgos, y no llegaría al país ninguna moneda fuerte.

152. El operador nacional de la línea de crédito recaudaría entonces los pagos en la moneda nacional. Son muchos los riesgos que habrá que cubrir. La tasa de mora en los planes mal concebidos puede ser muy alta. Un riesgo importante es el relacionado con el nivel de precios. Si los precios internacionales suben, el operador nacional tendrá que aumentar los precios en el mercado interno. Ello puede plantear dificultades y, además, cabe que el Estado intervenga para reducir el precio de consumo (disminuyendo por ejemplo los tipos aplicados). El operador nacional correrá pues un grave riesgo de pérdida en la transacción, lo que aumenta normalmente el riesgo de moras. Por ello, quizá sea aconsejable incluir, entre las funciones básicas del fondo internacional, un componente de gestión del riesgo de precios que haga posible mantener la estabilidad del precio de los alimentos en el mercado interno.

153. Además, las entidades que administran las líneas de crédito nacionales (probablemente bancos locales) necesitarán personal especializado para operarlas, lo que supone cierta capacitación sobre la manera de financiar la importación de alimentos. Al mismo tiempo, esta capacitación facilitará a los bancos la financiación por cuenta propia de esas importaciones de alimentos.

154. Si bien un fondo como éste, bien concebido, podría comportar en los hechos un riesgo menor de moras y menos requisitos administrativos, tropezaría con dificultades semejantes a las de un servicio de préstamo *ex post* en lo que respecta sobregiros y acumulación de deudas.

## **2. Administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos**

155. El Grupo internacional de trabajo sobre la administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos, con una secretaría en el Banco Mundial, está desarrollando actualmente mecanismos que aporten seguros de precios de productos básicos a las pequeñas explotaciones agrícolas de los países en desarrollo. Posiblemente esto se podría hacer extensivo a los consumidores de los países importadores de alimentos. Este plan de seguro, si bien diversificado en su aplicación concreta en cada país, procura ante todo adaptar los instrumentos comercialmente disponibles en los mercados internacionales para la administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos con el fin de ofrecer a los productores una forma de seguro de precios (y a los consumidores en el caso del seguro de los precios de importación).

156. Los instrumentos de administración de riesgos relativos al precio podrían ser utilizados fácilmente por los grandes compradores de alimentos, sean éstos importadores comerciales privados u organismos públicos (corporaciones de alimentos o empresas de propiedad estatal). Podrían ser también utilizados por los gobiernos para proteger a las redes de seguridad de las crisis presupuestarias causadas por subidas de los precios de los alimentos. Es decir, un organismo público que sepa que sus gastos aumentarán cuando suban los precios de los alimentos (porque ofrece alimentos en especie y tendrá que adquirirlos a un precio más alto o porque tendrá que ofrecer un mayor apoyo a los ingresos de la población pobre) podría comprar opciones pagaderas cuando los precios de importación sobrepasen un determinado nivel. Esto garantizará por tanto que contará con los recursos presupuestarios necesarios sin crear una carga fiscal imprevista para el Estado. El seguro de precios los protegerá de las fluctuaciones a corto plazo de los precios, pero no de tendencias descendentes a largo plazo.

## **3. Estudios en el contexto del Marco Integrado**

157. De la experiencia expuesta por los cuatro países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que han respondido a las preguntas del Grupo en lo que se refiere al período de

precios elevados del mercado mundial que va de 1995 a 1997, se desprende que las estrategias para hacer frente a las dificultades de financiación de las importaciones de alimentos probablemente deberán variar de un país a otro. Como la mayor parte de los países menos adelantados son importadores netos de alimentos, los obstáculos con los que tropiezan sus sectores de importación deben ser objeto de estrecha atención al formular una estrategia de desarrollo del comercio.

158. Un posible mecanismo para identificar soluciones específicas para cada país son los estudios de diagnóstico de integración comercial que habrán de llevarse a cabo en el contexto del Marco Integrado. El mandato general para los estudios de integración se centra en los obstáculos con los que tropiezan los sectores comerciales de los países menos adelantados.<sup>75</sup> Esos estudios deberán ser lo bastante flexibles para abarcar las repercusiones del desarrollo del comercio en la seguridad alimentaria y la disponibilidad de financiación adecuada, y el acceso a la misma en particular por el sector privado, para apoyar las importaciones de alimentos. Los estudios de diagnóstico de la integración comercial en los países menos adelantados son llevados a cabo bajo la dirección del Banco Mundial con el respaldo del CCI, el FMI, la OMC, el PNUD y la UNCTAD. El mandato acordado por los organismos participantes en el Marco Integrado puede beneficiarse, a los efectos de la realización de los estudios, de la experiencia de otros organismos.

159. Se han finalizado los estudios de la integración comercial correspondientes a Camboya, Madagascar y Mauritania, que irán seguidos de los correspondientes a Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Guinea, Lesotho, Malawi, Malí, Nepal, Senegal y Yemen. Se prevé ampliar estos estudios a otros países. Recordamos en tal sentido la siguiente declaración de los jefes ejecutivos de los citados organismos<sup>76</sup>:

"Tomamos nota de las solicitudes de varias economías de bajos ingresos que no son PMA de que se responda a sus necesidades de desarrollo comercial mediante una ampliación de los beneficios del MI. Alentamos a los organismos y donantes que se encuentren en condiciones de hacerlo, sin desviar recursos del MI ni dejar de tener presente la prioridad atribuida a los PMA o actuar fuera del marco institucional del MI existente, a que consideren favorablemente estas solicitudes de que se proporcione apoyo para la integración y para la asistencia técnica relacionada con el comercio sobre la base del modelo del MI."

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

160. En el contexto de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, el Grupo ha considerado el aumento de las necesidades de financiación para las importaciones de alimentos debido a la subida de los precios de éstos en el mercado mundial, a los crecientes déficit de alimentos o al desplazamiento de las importaciones de alimentos en condiciones concesionarias por las importaciones comerciales de alimentos. El Grupo ha llegado a las siguientes conclusiones:

- a) No se ha registrado ninguna tendencia ascendente clara en la factura total de importación de alimentos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios desde el comienzo del proceso de reforma de la OMC en el sector de la agricultura en 1995. En este sentido, observamos que "los niveles normales de importaciones comerciales de productos

---

<sup>75</sup> Véase también el documento WT/IFSC/W/2 (de 15 de agosto de 2001) del Comité Directivo del Marco Integrado.

<sup>76</sup> Véase el documento WT/IFSC/1 (de 28 de febrero de 2002).



alimenticios básicos" se suelen considerar desde el punto de vista del volumen y no del valor.

- b) No obstante, en el período de alza de los precios de los cereales en el mercado mundial (1995-97) hubo un marcado incremento del costo total de las importaciones de cereales de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Durante ese período los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios mantuvieron el volumen total de las importaciones de cereales, pero no los países menos adelantados. El Grupo no examinó las razones de ello, por ejemplo si fue consecuencia de la mejora de la situación del suministro interno de cereales en algunos países menos adelantados durante ese período.
- c) En el período crítico de 1995-97, una proporción considerablemente mayor del volumen en conjunto de las importaciones de cereales de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios provino de fuentes comerciales, en tanto que disminuyó el volumen de los envíos de ayuda alimentaria. Incluso después de esos años críticos las importaciones comerciales de cereales se han mantenido en niveles superiores a los que precedieron al período de precios altos. Ello ilustra de qué manera unos niveles previsibles de suministros de ayuda alimentaria selectiva en momentos de alza de los precios de los cereales en el mercado mundial pueden contribuir a atender las necesidades alimentarias de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.
- d) La factura de importación de cereales de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se ha "normalizado" en cierta medida desde 1998-99, ya que los precios mundiales de cereales se han estabilizado (aunque generalmente en niveles bajos), mientras que los envíos de ayuda alimentaria han aumentado.
- e) Hubo una coincidencia entre la entrada en vigor de los compromisos contraidos en el marco de la OMC en el sector de la agricultura y el alza de los precios de los cereales en el mercado mundial en 1995-97. Las pruebas disponibles nos llevan en esencia a concluir que se trata de un alza resultante de una serie de factores a corto y a largo plazo sólo en parte relacionados con el programa de reforma agrícola de la Ronda Uruguay. En particular, no cabe excluir que algunas de las reducciones de las existencias de cereales puedan haberse hecho en previsión de los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación que entraron en vigor en 1995.
- f) Las subvenciones a la exportación se han utilizado en aquellos períodos en que los precios del mercado mundial han sido bajos, y no en aquellos en que han sido altos. Como el recurso a las subvenciones a la exportación ha estado en relación inversa con los precios mundiales, no parece que puedan haber tenido mayor peso en el caso de los países que tropiezan con dificultades para financiar la importación de alimentos en años de precios altos como los del período 1995-97.
- g) Es probable que vuelva a haber fluctuaciones de precios no relacionadas con el proceso de reforma de la agricultura en el marco de la OMC como las experimentadas durante el período 1995-97.
- h) Los cuatro países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que han respondido a nuestras preguntas (Cuba, Egipto, Jordania y Túnez) tropezaron con

auténticas dificultades para financiar niveles normales de importaciones comerciales de alimentos, aunque parece que ello ha tenido poca relación con el programa de reforma agrícola de la Ronda Uruguay. Sus experiencias revelan que las estrategias de respuesta variaron considerablemente de país a país, y que el acceso a los servicios existentes de financiación multilateral no ha constituido una parte significativa de esas estrategias, salvo en el contexto de la crisis económica de Jordania.

161. El Grupo ha examinado los términos y condiciones de las facilidades existentes de las instituciones financieras internacionales a las que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían recurrir para afrontar las dificultades de financiación a corto plazo de las importaciones comerciales de alimentos y ha llegado a las siguientes conclusiones:

162. En las facilidades existentes de las instituciones financieras internacionales se evalúa la necesidad de financiación en el contexto de la situación de la balanza de pagos del país en cuestión. En los casos en que los importadores privados de alimentos experimentan dificultades de financiación, cabe que éstas no vayan acompañadas de problemas de balanza de pagos. En tales circunstancias, el apoyo a la balanza de pagos no resolverá necesariamente el problema de financiación de alimentos cuando hay necesidad de importarlos.

163. Observamos que el acceso a los recursos de las instituciones financieras multilaterales no está a disposición de Cuba y Tuvalu, ya que estos países no son miembros del FMI ni del Banco Mundial.

164. En lo que respecta al SFC, principal servicio de financiación del FMI en caso de subidas temporales de los precios de los alimentos, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

- a) El acceso al SFC va acompañado, en la mayor parte de los casos, de elementos de condicionalidad. Aproximadamente el 40 por ciento de los países abarcados por la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios tienen actualmente acuerdos con el FMI. Como esos países han aceptado cierto grado de condicionalidad, es posible que puedan tener acceso a financiación compensatoria sobre la base de su programa en curso respaldado por el FMI, sin tener que aceptar una condicionalidad "adicional". El acceso independiente al SFC es posible sin concertar un acuerdo que suponga la condicionalidad si, dejando de lado el exceso de importaciones de cereales, la situación de la balanza de pagos del país en cuestión es satisfactoria.
- b) El tipo de interés anual del SFC, actualmente del 3,05 por ciento, es más favorable que el ofrecido por los bancos comerciales a la mayor parte de los países menos adelantados. Pero ese tipo es más elevado que el del Servicio para el crecimiento y para la reducción de la pobreza del FMI, el cual será según lo que éste prevé, el que utilizará la mayor parte de los países menos adelantados para solicitar préstamos. Muchos países menos adelantados han concertado estos acuerdos para el crecimiento y para la reducción de la pobreza. Los programas por países que se llevan a cabo en el marco del Servicio para el crecimiento y para la reducción de la pobreza se examinan dos veces al año y son susceptibles de ajustarse en respuesta a dificultades de balanza de pagos relacionadas con un aumento repentino de los costos de la importación de alimentos.

165. El Banco Mundial carece de servicios especialmente concebidos para ayudar a los países a hacer frente a dificultades a corto plazo para la financiación de las importaciones de alimentos. No obstante, el Banco Mundial concede préstamos a los países que afrontan una situación de emergencia, así como préstamos para fines de ajuste que pueden incluir apoyo a la balanza de pagos para

importaciones indispensables, entre ellas los alimentos. El acceso a estos servicios puede implicar un cierto componente de condicionalidad.

166. Entre las instituciones financieras regionales, el Fondo Monetario Árabe (FMA) ha comunicado al Grupo que sus gobiernos miembros con déficit imprevistos de balanza de pagos debidos al aumento de las importaciones de productos agropecuarios tienen acceso a préstamos compensatorios. Éstos se ofrecen en términos y condiciones semejantes a las del SFC del FMI. Como los productos abarcados por el servicio del FMA son más numerosos que los abarcados por el del FMI, el primero podría constituir una alternativa para los países miembros del FMA.

167. Hemos examinado la concepción y viabilidad de la propuesta de establecimiento de un fondo rotatorio. A este respecto, hemos llegado a la siguiente conclusión:

- a) La mayor parte de los organismos estatales de importación de alimentos de los países en desarrollo ha sido disuelta o ha quedado expuesta a la competencia de los importadores privados. Un fondo rotatorio deberá contar por ello con mecanismos adecuados para ofrecer financiación a todas las empresas importadoras (tanto públicas como privadas) en los países en cuestión a fin de garantizar que puedan realizar importaciones comerciales con costos crediticios razonables durante los períodos de alza de los precios de los alimentos básicos en el mercado mundial.
- b) Si a los países con pagos excesivos en concepto de importaciones se les ofrecieran los recursos del fondo rotatorio *ex post*, es decir, después de la importación, los desembolsos les permitirían reponer sus reservas de divisas, agotadas como consecuencia del aumento de la factura de importación de alimentos. En este sentido, el fondo rotatorio propuesto tiene características semejantes a las del SFC del FMI.

No obstante, habida cuenta del sistema imperante en materia de importación de alimentos en los países en desarrollo, un fondo que ofreciera préstamos *ex post* tendría poca o ninguna repercusión en la capacidad de los operadores privados de continuar importando alimentos. Los operadores nacionales que tengan que importar más alimentos necesitarán fondos, o nuevas líneas de crédito, de inmediato. Es improbable que la posibilidad -y no la certeza- de que uno o dos años más tarde los correspondiente gobiernos reciban un nuevo préstamo induciría a los bancos o empresas comerciales internacionales a ofrecerles préstamos asequibles cuando los pidan. También es improbable que un gobierno autorice una nueva línea de crédito específica para importaciones de alimentos sin tener la certeza de que los desembolsos al amparo de esta línea de crédito se refinanciarán con una línea de crédito de un fondo internacional. En opinión del Grupo, si el fondo rotatorio propuesto, llegara a funcionar como un servicio de préstamo *ex post*, sería una utilidad limitada para reducir dificultades de financiación a corto plazo. El fondo rotatorio propuesto sería potencialmente más útil para los países en cuestión si funcionara como un servicio de préstamo *ex ante*. Aunque el Grupo consideró algunos de los elementos de este mecanismo de financiación *ex ante*, no se ocupó en detalle ni de sus modalidades operativas ni de sus repercusiones en los costos.

- c) La utilización de la factura de importación como factor desencadenante para un fondo rotatorio es problemática por estar ellas en parte determinadas por decisiones públicas. Tal vez sea necesario cierto grado de examen por países de las políticas sectoriales y de gestión macroeconómica, de no existir ya tal mecanismo de supervisión. Quizá habría que pensar en la introducción de las debidas salvaguardas que garanticen la viabilidad de este fondo rotatorio. Los mecanismos prácticos de funcionamiento del mismo tendrían que comprender por tanto la imposición de

determinadas condiciones previas para la concesión de préstamos, de características semejantes a las del SFC del FMI.

Si el mecanismo de activación estuviera basado en factores exógenos, como la subida de los precios del mercado mundial y unas condiciones menos favorables para la financiación de las importaciones de alimentos, esas condiciones previas para la concesión de préstamos no serían en absoluto necesarias; un efecto positivo de ellos sería que los fondos podrían ofrecerse más rápidamente. No obstante, si el acceso a un fondo rotatorio estuviera basado en una activación exógena como la de los precios, algunos países que no necesitan asistencia financiera a corto plazo podrían obtener acceso a los recursos del fondo. El posible efecto negativo de esto tendría que mitigarse fijando las condiciones crediticias del fondo en conformidad con las tasas normalmente disponibles en el mercado, es decir, en condiciones no concesionarias.

- d) La viabilidad de un fondo rotatorio exigiría cierta supervisión para evitar casos de mora. Una vez más, para reducir éstos se requeriría la debida condicionalidad.
- e) La demanda de recursos de un fondo rotatorio puede ser superior a los recursos disponibles, sobre todo durante los períodos de precio alto de los alimentos en el mercado mundial. En función de la capitalización del fondo, habría que establecer modalidades para racionar los recursos disponibles.
- f) Los giros con cargo a un fondo rotatorio podrían acrecentar la deuda externa de determinados países, lo que podría originar dificultades en relación con el perfil de deuda del país y los topes de deuda externa convenidos en el contexto de su acuerdo con el FMI.

168. Habida cuenta de las conclusiones expuestas *supra* y teniendo en cuenta la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, hacemos las siguientes recomendaciones sobre los medios para mejorar el acceso de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a los programas y servicios multilaterales destinados a ayudarles a superar las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos:

- a) que, en el contexto del examen del SFC del FMI que está por llevarse a cabo, los gobiernos miembros consideren:
  - i) la ampliación del número de productos abarcados por el servicio de modo que queden comprendidos todos los productos alimenticios básicos,
  - ii) la aclaración del acceso en el contexto de un acuerdo vigente con el FMI,
  - iii) la concesión de un mayor grado de automatismo sin la exigencia de un programa respaldado por el FMI,
  - iv) el examen del procedimiento de desembolso y la oportunidad de los desembolsos, acompañado de la incitación a los gobiernos a que presenten solicitudes de compra;
- b) que, habida cuenta de la limitada utilidad potencial de un fondo rotatorio *ex post* como ayuda para la importación de alimentos en momentos de necesidad, se examine la viabilidad de un mecanismo de financiación *ex ante* destinado a los importadores de alimentos;

- c) que el mandato de los estudios de diagnóstico de la integración comercial que se llevarán a cabo en el contexto del Marco Integrado incluyan, según proceda y a petición del país beneficiario, los siguientes temas:
  - i) repercusiones de las estrategias de desarrollo comercial en la seguridad alimentaria,
  - ii) disponibilidad de financiación adecuada, y acceso a la misma en particular por el sector privado, para apoyar las importaciones de alimentos;
- d) que el Grupo de trabajo del Banco Mundial sobre la administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos considere las estrategias de la administración de los riesgos relativos al precio de los productos básicos desde la perspectiva de los países en desarrollo importadores de alimentos.

## ANEXO 1

### **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**

1. *Los Ministros reconocen* que la aplicación progresiva de los resultados de la Ronda Uruguay en su conjunto creará oportunidades cada vez mayores de expansión comercial y crecimiento económico en beneficio de todos los participantes.
2. *Los Ministros reconocen* que durante el programa de reforma conducente a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.
3. Por consiguiente, *los Ministros convienen* en establecer mecanismos apropiados para asegurarse de que la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay en la esfera del comercio de productos agropecuarios no afecte desfavorablemente a la disponibilidad de ayuda alimentaria a nivel suficiente para seguir prestando asistencia encaminada a satisfacer las necesidades alimentarias de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. A tal fin, *los Ministros convienen* en:
  - i) examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986 e iniciar negociaciones en el foro apropiado para establecer un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma;
  - ii) adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de productos alimenticios básicos se suministre a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en forma de donación total y/o en condiciones de favor apropiadas acordes con el artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986;
  - iii) tomar plenamente en consideración, en el contexto de sus programas de ayuda, las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola.
4. *Los Ministros convienen* también en asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.
5. *Los Ministros reconocen* que, como resultado de la Ronda Uruguay, algunos países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales y que esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a las facilidades existentes o a las que puedan establecerse, en el contexto de programas de reajuste, con el fin de resolver esas dificultades de

financiación. A este respecto, los Ministros toman nota del párrafo 37 del informe del Director General a las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 sobre las consultas que ha celebrado con el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y el Presidente del Banco Mundial (MTN.GNG/NG14/W/35).

6. Las disposiciones de la presente Decisión serán regularmente objeto de examen por la Conferencia Ministerial, y el Comité de Agricultura vigilará, según proceda, el seguimiento de la presente Decisión.

## ANEXO 2

### **Propuesta para aplicar la Decisión Ministerial de Marrakech en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios<sup>1</sup>**

Presentada por Côte d'Ivoire, Cuba, Egipto, Honduras, Jamaica, Kenya, Marruecos, Mauricio, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana, el Senegal, Sri Lanka, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela

Agradecemos al Vicepresidente del Comité de Agricultura de la OMC el haber dado a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados la oportunidad de presentar propuestas concretas en el marco de los puntos del párrafo 21 del proyecto de Declaración Ministerial de 18 de octubre de 1999 relativos a la aplicación de la Decisión Ministerial de Marrakech 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. Esperamos que las propuestas que se exponen a continuación se examinen sin demora y de manera favorable a fin de disipar las preocupaciones legítimas de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados, y de aplicar efectivamente la Decisión Ministerial pertinente conforme al compromiso jurídico contraído por los Miembros de la OMC en el artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura. Confiamos en que los debates sobre esta cuestión que se celebren en el Comité de Agricultura resulten en la presentación de propuestas positivas para su adopción por el Consejo General.

El Acuerdo sobre la Agricultura se elaboró principalmente con vistas a reducir los excedentes estructurales creados en el pasado por políticas que distorsionaban la producción y el comercio en el sector agropecuario. Por tanto, es evidente que si se alcanzara efectivamente ese objetivo fundamental del Acuerdo sobre la Agricultura, las repercusiones para los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados serían un aumento del costo de sus importaciones de productos alimenticios. El período transcurrido desde que empezó la Ronda Uruguay ilustra bien lo que han experimentado los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados en lo que respecta a la factura de sus importaciones de productos alimenticios.

Según los datos proporcionados por la FAO (véase el cuadro I), la factura de las importaciones de cereales para estos dos grupos de países es mucho más elevada que antes. Tomando como referencia los dos años anteriores a 1995 (es decir, el promedio entre las dos campañas de comercialización de 1993/94 y 1994/95), el aumento de la factura de las importaciones de cereales entre 1995/96 y 1996/97 fue del 36,6 por ciento para los dos grupos de países considerados juntos. La mayor parte de ese aumento (el 35,1 por ciento) se debió a aumentos en el coste por unidad de los cereales importados, ya que los volúmenes variaron poco. Además, a pesar de que los precios mundiales volvieron a un nivel más normal después de la campaña de comercialización de 1997/98, el coste de las importaciones de cereales para estos dos grupos de países permaneció en un nivel mucho más elevado que el nivel anterior a 1995.

En vista de lo que antecede, queda puesta en evidencia la relación de causalidad entre las reformas de política derivadas de la Ronda Uruguay y el coste más elevado de las importaciones de productos alimenticios para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

---

<sup>1</sup> G/AG/W/49, G/AG/W/49/Add.1 y G/AG/W/49/Add.1/Corr.1.



### Propuestas para la aplicación

La Decisión Ministerial prevé tres mecanismos para hacer frente a las dificultades que puedan experimentar los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios: ayuda alimentaria, acceso a los mecanismos de financiación, y asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola. A continuación presentamos propuestas respecto de cada uno de estos tres mecanismos.

#### Ayuda alimentaria

Lamentablemente, se ha observado que la ayuda alimentaria es menor cuando los precios del mercado mundial son elevados, precisamente cuando se necesita más ayuda alimentaria, y viceversa. Además, en el nuevo Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) aprobado en junio de 1999 los compromisos relativos a los productos básicos prevén unos volúmenes (4,895 millones de toneladas, en equivalente en trigo) menores que en el anterior CAA de 1995 (5,35 millones de toneladas, en equivalente en trigo) y el CAA de 1986 (7,5 millones de toneladas).

Por lo tanto, proponemos lo siguiente:

- i) toda la ayuda alimentaria debería suministrarse en forma de donación total;
- ii) los compromisos contraídos por los países donantes en el marco del CAA deberían prever mayores volúmenes de productos básicos;
- iii) los países donantes deberían comprometerse a aumentar los volúmenes de ayuda alimentaria en los años en que los precios del mercado mundial sean elevados, que es cuando más se necesita esa ayuda. Esto podrá conseguirse previendo la flexibilidad necesaria en el Convenio, por ejemplo, la posibilidad de transferir el remanente de los períodos en que los precios sean bajos y, por lo tanto, la demanda de ayuda alimentaria sea menor, y la utilización anticipada de las contribuciones en el marco del CAA correspondientes a años ulteriores.

#### Acceso a los mecanismos de financiación

Los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados necesitan tener acceso a los mecanismos especiales de financiación para mantener el volumen normal de sus importaciones de productos alimenticios en los períodos en que los precios del mercado sean elevados sin poner en mayor peligro la posición de su balanza de pagos. La experiencia ha mostrado que los mecanismos existentes en las instituciones de Bretton Woods, por las condiciones a que están sujetos y demás aspectos técnicos, no han sido utilizados por los países que necesitan esa financiación. Además, el requerido mecanismo de financiación debería guardar cierta correspondencia con las existencias físicas de cereales alimenticios. Por tanto, proponemos lo siguiente:

- i) se debería pedir a la FAO, a la luz de su experiencia y su trabajo en esta esfera, que proporcione estimaciones del volumen normal de productos alimenticios que los distintos países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y países menos adelantados necesitan importar anualmente para mantener los niveles de consumo, y evalúe la asistencia necesaria para importar esas cantidades;
- ii) se debería crear un Fondo Rotatorio interinstitucional que constara de dos componentes. El primer componente de este Fondo (que comprendería los

mecanismos de financiación existentes y/o nuevos mecanismos, según fuera necesario) sería variable y permitiría garantizar que los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados recibieran una financiación suficiente, en condiciones de favor, en los períodos en los que los precios del mercado fueran elevados;

- iii) los países productores deberían comprometerse, en los años de suministros abundantes como el actual, a prever, además de los volúmenes necesarios para la ayuda alimentaria, las situaciones de emergencia y los proyectos esenciales de asistencia nutricional, reservas nacionales de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades normales de importación de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados, según lo indique la FAO;
- iv) esas reservas se pondrían a disposición de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a precios razonables, en los períodos en los que los precios del mercado mundial fueran elevados, a fin de que, junto con la ayuda alimentaria disponible, pudieran satisfacer sus necesidades normales de importación.

#### Asistencia técnica y financiera

Asimismo, consideramos que es esencial que se preste asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los países menos adelantados para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola. Esto permitirá resolver directamente el verdadero problema que hace que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios dependan fuertemente del mercado mundial. Por tanto, proponemos lo siguiente:

- i) el segundo componente del mencionado Fondo Rotatorio, sería un componente fijo y permitiría prestar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados para proyectos específicos relacionados con la mejora de la productividad de su sector agrícola y de la infraestructura conexa;
- ii) esa asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados debería prestarse además de la asistencia suministrada en el marco de las actividades bilaterales y multilaterales ordinarias de los donantes en esta esfera.

#### Compromisos vinculantes y supervisión efectiva

Con vistas a garantizar la seguridad y la previsibilidad en lo que respecta a la ayuda alimentaria, la financiación y la asistencia técnica y financiera, se recomienda lo siguiente:

- i) los principales países desarrollados exportadores deberían reservar suministros, de entre sus reservas alimenticias nacionales, asignadas específicamente para su puesta a disposición de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados a precios razonables en los años en los que los precios mundiales fueran elevados;
- ii) los países desarrollados y las instituciones internacionales para el desarrollo y financieras (Banco Mundial, FMI, PNUD) deberían contribuir a la financiación de los

dos componentes del Fondo Rotatorio que, a su vez, debería ser administrado con arreglo a un acuerdo interinstitucional en el que participaría plenamente la FAO;

- iii) el compromiso de los Miembros de la OMC con respecto a los volúmenes de ayuda alimentaria, los volúmenes de reservas físicas, y las contribuciones a los dos componentes del Fondo Rotatorio debería inscribirse en las listas de esos países como un compromiso vinculante y jurídicamente exigible;
- iv) los Miembros de la OMC deberían hacer notificaciones anuales respecto de esos compromisos al Comité de Agricultura de la OMC.

Estamos dispuestos a entablar de buena fe conversaciones con nuestros interlocutores comerciales con vistas a lograr soluciones efectivas. A la luz de esas deliberaciones, podríamos elaborar en mayor medida el aspecto técnico de los puntos planteados en la presente propuesta.

## Cuadro I

Importaciones de cereales de los PMA y los PDINPA (1993/94 a 1999/00) - Información disponible al 15 de noviembre de 1999

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Factura de importación (millones de dólares)							
PMA	1.375	2.195	2.272	1.871	2.357	1.996	n.d.
PDINPA	3.775	4.559	6.265	5.857	5.397	4.617	n.d.
PMA+PDINPA	5.150	6.754	8.537	7.728	7.754	6.613	n.d.
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-13,5	13,5	43,4	29,8	30,3	11,1	n.d.
Volumen total importado (miles de t)							
PMA	11.167	13.310	12.273	10.753	14.390	15.380	13.108
PDINPA	25.516	25.995	26.093	28.038	30.974	29.370	31.542
PMA+PDINPA	36.683	39.305	38.366	38.791	45.364	44.750	44.650
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-3,4	3,4	1,0	2,1	19,4	17,8	17,5
Ayuda alimentaria (miles de t)							
PMA	3.932	4.326	3.305	2.553	2.669	3.157	n.d.
Porcentaje de las importaciones totales	35,2	32,5	26,9	23,7	18,5	20,5	n.d.
PDINPA	1.857	1.325	641	495	622	616	n.d.
Porcentaje de las importaciones totales	7,3	5,1	2,5	1,8	2,0	2,1	n.d.
PMA+PDINPA	5.789	5.651	3.946	3.048	3.291	3.773	n.d.
Porcentaje de las importaciones totales	15,8	14,4	10,3	7,9	7,3	8,4	n.d.
En el marco del EEP de los Estados Unidos (millones de dólares)							
PMA	99	35	1	0	0	0	n.d.
PDINPA	355	88	21	0	0	0	n.d.
PMA+PDINPA	454	123	22	0	0	0	n.d.
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	57,4	-57,4	-92,4	-100,0	-100,0	-100,0	n.d.
Coste de las importaciones por unidad (dólares/t)							
PMA	123,1	164,9	185,1	174,0	163,8	129,8	n.d.
PDINPA	147,9	175,4	240,1	208,9	174,2	157,2	n.d.
PMA+PDINPA	140,4	171,8	222,5	199,2	170,9	147,8	n.d.
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-10,4	9,7	42,0	27,2	9,1	-5,7	n.d.
Precio de exportación del trigo							
Invierno no demasiado riguroso en los Estados Unidos (dólares/t)	143	157	216	181	142	120	110
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95	-4,7	4,7	44,0	20,7	-5,3	-20,0	-26,7
	1993/94-94/95		1995/96-96/97		1997/98-98/99		
Promedios (PMA+PDINPA)							
Factura de importación (millones de dólares)	5.952,0		8.132,5		7.183,5		
Volumen total importado (miles de t)	37.993,9		38.578,5		45.057,0		
Ayuda alimentaria (miles de t)	5.719,8		3.496,8		3.532,0		
En el marco del EEP de los Estados Unidos (millones de dólares)	288,5		11,0		0,0		
Coste de las importaciones por unidad (dólares/t)	156,7		210,8		159,4		
Precio de exportación del trigo	150,0		198,5		131,0		
Cambio porcentual con respecto a 1993/94-1994/95							
Factura de importación	0,0		36,6		20,7		
Volumen total importado	0,0		1,5		18,6		
Ayuda alimentaria	0,0		-38,9		-38,2		
En el marco del EEP de los Estados Unidos	0,0		-96,2		-100,0		
Coste de las importaciones por unidad	0,0		34,6		1,8		
Precio de exportación del trigo	0,0		32,3		-12,7		

Fuente: FAO. Las cifras correspondientes a 1998/99 son provisionales y las relativas a 1999/00 son estimaciones.

**Puesta en práctica de la Decisión de Marrakech:  
un nuevo enfoque respecto de las necesidades de  
financiación a corto plazo (G/AG/W/49/Add.1)**

**Introducción**

La presente nota está destinada a servir de documento de antecedentes en la mesa redonda sobre la puesta en práctica de la Decisión Ministerial de Marrakech en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (denominada en adelante la Decisión de Marrakech).

La mesa redonda apunta a reunir a todas las partes interesadas (PMA, países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, países donantes, la OMC, la FAO, el FMI y el Banco Mundial) para estudiar la manera de poner en práctica parte de las propuestas presentadas por una serie de países Miembros de la OMC (documento G/AG/W/49), a saber, crear un nuevo fondo que permita establecer el "dispositivo de seguridad" prometido en la Decisión de Marrakech, con arreglo a condiciones compatibles con esta última. Se espera que la mesa redonda permita destacar ideas para financiar a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que puedan ser presentadas en el período de sesiones del otoño del FMI y el Banco Mundial y en la Conferencia Ministerial de la OMC en noviembre de 2001 con miras a su aplicación.

Queremos comunicar nuestro más sincero agradecimiento al Sr. Yoichi Suzuki, Ministro Plenipotenciario de la Misión del Japón ante la OMC, cuyos esfuerzos incansables como Vicepresidente del Comité de Agricultura de la OMC han permitido dar un nuevo impulso a un tema desatendido desde hacía tiempo y organizar la mesa redonda. Agradecemos también a los Sres. Frank Wolter y Thomas Friedheim, respectivamente Director y Consejero de la División de Agricultura, así como a sus colaboradores, su ayuda y cooperación en este esfuerzo. Por último, y sin duda lo más importante, no debemos olvidar a todos los hombres y mujeres de las delegaciones de los Estados Miembros que, a lo largo de los años, han alimentado la llama. Les manifestamos nuestra gratitud y reconocimiento. Esperemos que nuestros esfuerzos culminen con éxito.

**¿Por qué la Decisión y por qué la mesa redonda?**

No cabe duda de que la agricultura es -y seguirá siendo en los años venideros- el sector primordial para la mayoría de los PMA y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, sector cuyas repercusiones económicas afectan a la esfera social y política. La seguridad alimentaria es también uno de los principales objetivos de política de estos países, en particular porque en menor o mayor medida, dependen de las importaciones para satisfacer una parte importante de las necesidades alimentarias de su población.

A fin de que los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios firmaran el Acuerdo sobre la Agricultura en 1994, los Ministros que asistieron a la creación de la OMC adoptaron la Decisión con el objetivo expreso de que esos Miembros, cuyas economías eran las más susceptibles de verse afectadas por la liberalización de la agricultura prevista por el Acuerdo sobre la Agricultura, pudieran realizar un "aterrizaje suave". En particular, la Decisión se centra en el concepto siguiente: "la disponibilidad de suministros **suficientes de productos alimenticios básicos** de fuentes exteriores en términos y condiciones **razonables**". Por tanto, en la Decisión se proponen tres mecanismos de respuesta a corto o mediano plazo (más ayuda alimentaria en forma de donación total, trato especial y diferenciado respecto de los créditos a la exportación, facilidades de crédito a corto plazo), así como un mecanismo a más largo plazo (asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad e infraestructura del sector agrícola).

En vista de que la Decisión ha sido objeto sobre todo de "debates" y "exámenes" en los últimos seis años, la mesa redonda apunta a lo siguiente:

- alentar a todos los Estados y partes interesados a adoptar un programa de trabajo más práctico y pragmático que permita pasar de la fase de los "debates" a la fase de la "acción"; y
- estudiar la propuesta presentada en esta nota para atender las necesidades de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que tratan de satisfacer sus necesidades de productos alimenticios básicos en el mercado mundial, conforme a un conjunto de términos y condiciones que se puedan considerar razonables, con vistas a presentar un programa viable de aplicación a la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha.

Para poder darnos cuenta realmente de la urgencia y la importancia de esta cuestión, es necesario examinar algunas cifras. De los datos publicados por la FAO, la OMC<sup>1</sup> y otras fuentes internacionales, se observa lo siguiente:

1. Las **poblaciones** de los 49 PMA y los 20 países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios representaban en conjunto más de 1.000 millones de personas en 1998, es decir más del 22 por ciento de la población total de todos los países en desarrollo. Por otro lado, la desnutrición afectaba a aproximadamente el 38 por ciento de las poblaciones de los PMA y el 17 por ciento de las de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.
2. Los **ingresos per cápita** en los PMA en 1997 ascendían al 17 por ciento del promedio de los países en desarrollo mientras que los ingresos per cápita en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en el mismo año representaban alrededor del 70 por ciento del promedio de los países en desarrollo.
3. La **factura de las importaciones de cereales** para el conjunto de los PMA y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios aumentó en más del 10 por ciento entre 1993-95 y 1998/99, con un incremento máximo del 42,6 por ciento en 1995/96. Se estima que en 2000/01 se registrará un nuevo aumento de aproximadamente el 3 por ciento (800 millones de dólares EE.UU.) del valor de las importaciones de cereales de esos países con respecto a las cifras de 1999/2000.
4. Los suministros de **ayuda alimentaria** a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios **bajaron** de 5,65 millones de toneladas métricas en 1994/95 a un volumen estimado de 4,59 millones de toneladas métricas en 1999/00, a saber un descenso de cerca del 19 por ciento. Cabe tomar nota de que el volumen de la ayuda alimentaria a los PMA en 1999 representó el 99 por ciento del promedio del decenio de 1990-99 mientras que la ayuda suministrada a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios ascendió solamente a alrededor del 63 por ciento de ese promedio, cuando los suministros de ayuda alimentaria a "otros" países durante ese mismo período aumentaron en el 60 por ciento. En cuanto a las **condiciones de favor** de la ayuda alimentaria, aún hay un país donante que no proporciona esa ayuda en forma de donación total.

---

<sup>1</sup> "Aplicación de la Decisión sobre medidas ...", documento G/AG/W/42/Rev.3, OMC, 31 de octubre de 2000; y *Towards Improving the Operational Effectiveness of the Marrakesh Decision*, documento de debate N° 2, FAO, Roma, 2001.

5. El volumen de las **importaciones comerciales** de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios **aumentó** de 35,2 millones de toneladas métricas en 1994/95 a un nivel estimado de 42,9 millones de toneladas métricas en 1999/00 (un aumento de más del 21 por ciento), y se prevé un nuevo incremento de 750.000 toneladas métricas para 2000/01.
6. Aunque, por suerte, la **factura de las importaciones** de cereales es inferior a los niveles máximos alcanzados en 1995/96, sigue siendo más elevada que en el período anterior a 1994/95.

### **Alcance y magnitud del problema**

En un reciente estudio de la FAO<sup>2</sup> se concluía que la insuficiencia de los suministros de productos alimenticios básicos en los mercados mundiales no es la cuestión sobre la que actualmente se deba reflexionar y que el verdadero problema reside en las condiciones de acceso a las que tienen que hacer frente los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para satisfacer sus necesidades alimentarias. En ese estudio se concluía también que teniendo en cuenta la forma en que estaba formulada la Decisión, los mecanismos de activación que permitirían "ponerla en práctica" debían basarse en la totalidad de los efectos y factores, a saber en los niveles imprevistos de la factura de las importaciones de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios considerados por separado, y no únicamente en factores separados que dieran lugar a ese resultado (por ejemplo, aumentos en los precios del mercado mundial, disminución de los suministros de ayuda alimentaria, etc.).

A partir de esas conclusiones, en el estudio se calculaba el exceso de la factura de las importaciones para el período 1989-1998 sobre la base de unos umbrales del 5 por ciento y del 10 por ciento. Se concluía que en el caso de todos los productos alimenticios y los 46 PMA y 19 países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios abarcados por la Decisión, el "exceso" de la factura global de las importaciones en el año "tope" (1995/96) con respecto al promedio del período fue de 900 millones de dólares EE.UU. (con el umbral del 5 por ciento) y de 605 millones de dólares EE.UU. (con el umbral del 10 por ciento).<sup>3</sup>

### **Disponibilidad de recursos financieros**

En la Decisión se tiene en cuenta la necesidad de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios de disponer de financiación a corto plazo (con el fin de resolver las "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales") y a largo plazo ("para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola").

En lo que respecta al corto plazo, se ha mencionado la disponibilidad de recursos financieros en el marco del Servicio de financiamiento compensatorio (SFC) del **FMI**. En una reciente evaluación realizada por el propio FMI se destacó que en los últimos años se había utilizado muy

---

<sup>2</sup> "Towards improving the Operational Effectiveness ...", FAO, *op. cit*, página 4.

<sup>3</sup> Según en el documento de la FAO, el promedio es el del "exceso" total de la factura de las importaciones para el período comprendido entre 1989 y 1998 (es decir, el conjunto de todos los países estudiados para los que la factura de las importaciones fue superior en el 5 por ciento o el 10 por ciento a la tendencia). Las desviaciones negativas con respecto a la tendencia no se tuvieron en cuenta ya que esas desviaciones no constituyen un "problema" que deba resolver la Decisión.

poco el SFC.<sup>4</sup> De hecho, en varios estudios de evaluación fiables se ha llegado a la conclusión de que para que el SFC sea compatible con la Decisión éste tendría que ser objeto de cuatro ajustes:

1. Hacer extensivo el servicio a todas las importaciones de productos alimenticios básicos (en lugar de solamente los cereales).
2. Flexibilizar las condiciones y normas generales de admisión.
3. Simplificar los requisitos de admisión para los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.
4. Prever condiciones de favor para los plazos de reembolso y los tipos de interés.

Cabe tomar nota de que en el mismo estudio se concluye que el SFC no es el instrumento más adecuado para solucionar el problema (que debe atenderse en el marco de la Decisión de Marrakech).<sup>5</sup> Por otro lado, la función y las actividades del **Banco Mundial** en lo que respecta al suministro de financiación a corto plazo para las importaciones de productos alimenticios de urgencia no son claras.

Las necesidades a largo plazo de recursos financieros multilaterales se atienden **teóricamente** por medio de las contribuciones del Banco Mundial al Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), estimadas en 50 millones de dólares EE.UU. en 1998<sup>6</sup>, y de otros proyectos del Banco Mundial en la esfera de la agricultura. No se dispone de cifras claras que permitan cuantificar los programas de asistencia técnica y creación de capacidad a largo plazo destinados a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios ni de una evaluación detallada de su eficacia a la hora de aumentar la productividad y la producción, que es un aspecto clave de la asistencia prevista a la Decisión.

En resumen, la financiación requerida para resolver las "dificultades a corto plazo" es prácticamente inexistente en las fuentes multilaterales, en los términos -y las condiciones- previstos en la Decisión. En cuanto a la financiación a largo plazo necesaria para mejorar los recursos materiales y humanos en la agricultura, ésta está disponible en parte por medio del Banco Mundial.

### **El nuevo Fondo**

Esta falta de recursos financieros a corto plazo (plazo de vencimiento de menos de 24 meses), sujetos a condiciones apropiadas, nos lleva a pensar que es necesario adoptar un enfoque totalmente nuevo para el futuro basado en el espíritu y el propósito de la Decisión. En efecto, no es inconcebible ni irrazonable pensar que los aumentos repentinos registrados en 1995/96 podrían producirse repetidamente en el futuro. La idea es crear un servicio de financiación alimentaria destinado únicamente a la aplicación de la Decisión. Este servicio podría organizarse como sigue:

---

<sup>4</sup>*"The Fund's Compensatory Financing Facility - Recent Developments"*, observaciones del representante del FMI en la mesa redonda sobre cuestiones agrícolas específicas, Ginebra, 21 de marzo de 2001, página 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Documento G/AG/GEN/31 de la OMC, de 15 de diciembre de 1998, página 23.



- a) A la luz de la experiencia reciente, se estima que los recursos disponibles ascenderían aproximadamente a 1.200 millones de dólares EE.UU.<sup>7</sup>, que provendrían de un "consorcio" de organizaciones financieras multilaterales, el G-7 y demás donantes y los principales países desarrollados exportadores Miembros.
- b) La "admisibilidad" de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para poder beneficiarse de los recursos del Fondo se decidiría caso por caso y de conformidad con directrices acordadas, y tras haber realizado una evaluación/cálculo justo y fáctico de sus necesidades. El nivel de la compensación concedida a cada país estaría sujeto a un tope en los periodos de aumentos repentinos de la factura de las importaciones a fin de no perjudicar la viabilidad financiera a largo plazo del Fondo.
- c) Los recursos disponibles en el Fondo podrían ser "reciclados" o reembolsables con objeto de no aumentar indebidamente el capital del Fondo. En realidad, en los años en los que la factura de las importaciones lo permitiría, los donantes podrían asignar específicamente los recursos, pero no desembolsarlos, para que fueran utilizados de manera óptima. El reembolso de los recursos financieros obtenidos por los beneficiarios se efectuaría en el marco de un plan a mediano plazo en condiciones más favorables que las condiciones del mercado.
- d) La responsabilidad de la administración y la gestión del Fondo debería centralizarse en una pequeña unidad, que sería supervisada por un consejo de administración integrado por representantes de la OMC, la FAO, el FMI, el Banco Mundial, los países donantes y los beneficiarios.

Evidentemente, este Fondo no cubriría las necesidades a largo plazo de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar su infraestructura básica y la productividad de su sector agrícola. A este respecto, se alienta a todos los donantes a asignar a esos efectos una mayor parte de sus programas de ayuda multilateral y bilateral. El propósito de los signatarios de la Decisión de Marrakech fue suprimir la "dependencia" de los beneficiarios con respecto a la ayuda alimentaria. Esto sólo se podrá lograr por medio de un esfuerzo serio, concertado y de cooperación destinado a mejorar el nivel de autosuficiencia de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, a la vez que se mantienen los beneficios obtenidos del proceso de reforma agrícola en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, y alentar a esos países a participar en mayor medida en los futuros procesos de reforma derivados de las actuales negociaciones en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.

---

<sup>7</sup> Esta cifra corresponde a dos años de facilidades de crédito, teniendo en cuenta las necesidades mínimas de 600 millones de dólares EE.UU., según el estudio de la FAO.

### ANEXO 3

#### **Respuesta de los Miembros interesados a las preguntas hechas por el Grupo Interinstitucional**

##### **ARGENTINA**

##### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del Fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

##### Respuesta

En los documentos G/AG/W/49 y G/AG/W/49/Add.1 están claramente definidos cuales son los mecanismos previstos por la Decisión Ministerial de Marrakech para hacer frente a las dificultades que puedan experimentar los países menos adelantados (PMA's) y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (PEDINA's) como consecuencia de la liberalización comercial de productos agrícolas. Dicha Decisión se centra en el concepto de brindar "disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables", mediante mecanismos de respuesta de corto o mediano plazo como la ayuda alimentaria en forma de donación total y el acceso a los mecanismos de financiación y mecanismos de respuesta a largo plazo como la asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad e infraestructura del sector agrícola.

Del segundo documento se desprende la idea de que las dificultades en el financiamiento a largo plazo experimentadas por los PMA's y PEDINA's y necesarias para mejorar su productividad e infraestructura en el sector agrícola estaría satisfecha en parte por el Banco Mundial. Por su parte, las de corto plazo se encontrarían insatisfechas. Así, la ayuda alimentaria sería menor cuando más se la necesita, o sea, cuando los precios internacionales están elevados, mientras que la financiación de fuentes multilaterales sería prácticamente inexistente. Ante esta falta de recursos financieros a corto plazo surge la propuesta de crear un Fondo Rotatorio que tenga por objeto establecer un servicio de financiación alimentario para satisfacer a la Decisión Ministerial de Marrakech.

Nuestro país, en carácter de país en desarrollo, coincide con las preocupaciones expresadas en este documento y considera conveniente la constitución del mencionado Fondo Rotatorio de carácter interinstitucional para ayudar a los PMA's y PEDINA's a sufragar el coste de sus importaciones de productos alimenticios, a condición de que se utilicen medios transparentes para la elección del proveedor, permitiendo de esta manera que las importaciones procedan de mercados libres y competitivos.

No podemos dejar de mencionar que a nuestro criterio la donación de alimentos en forma permanente no se presenta como una solución sustentable en el tiempo, en particular si la misma es discrecional y depende de la necesidad de eliminar excedentes de los países donantes. El desarrollo del sector agropecuario constituye un aspecto clave tanto en la provisión de alimentos como en la generación de divisas para la posterior compra de aquellos productos que no se pueden producir o son producidos en forma ineficiente. Por lo tanto, es necesario que se instrumente este Fondo con la finalidad de brindar previsibilidad a las necesidades alimentarias de los PMA's y PEDINA's junto con la eliminación de las barreras al comercio en los productos agrícolas, tales como aranceles y subsidios, en particular los subsidios a la exportación directos o por medio de créditos a la

exportación, garantías y seguros de créditos a la exportación de productos agrícolas, de carácter muy pernicioso y nocivo para los agricultores de los PED's.

#### **Pregunta 6**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el Fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países?**

#### Respuesta

Respecto a la elegibilidad de los países receptores de ayuda alimentaria establecida por el Fondo Rotatorio, la misma debería circunscribirse solamente a los PEDINA's y dentro de este grupo de países, la prioridad en términos de recepción de ayuda debería ser para los PMA's.

En el uso de los recursos o fondos para financiar la compra de alimentos de los PEDINA's (con prioridad para los PMA's), debería realizarse bajo el compromiso y con la condición ineludible de que la elección de los países exportadores de alimentos a los cuales se les comprará dicho alimento mediante los recursos donados al Fondo Rotatorio deberá llevarse a cabo en forma transparente y equitativa.

#### **Pregunta 8**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el Fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países?**

#### Respuesta

Cuando se habla de ayuda alimentaria, tiende a pensarse en donación directa de alimentos para paliar necesidades alimentarias de un sector de la población de un país con escasos recursos más que en las condiciones bajo las cuales se otorga la misma. De esta manera, resultaría pertinente definir reglas transparentes con un monitoreo más estricto en torno a las ayudas de este tipo con el objetivo de asegurar que los compromisos en materia de subsidios a la exportación no sean eludidos y que sea preservada la dimensión humanitaria de la ayuda alimentaria. Esto es, la ayuda debe focalizarse en la población necesitada y no debe ser destinada a la población con recursos.

Resulta necesario destacar la diferencia entre la solución de emergencias temporales y la asistencia permanente. Esta última no es utilizada para solucionar emergencias temporales sino que por el contrario constituyen una herramienta desleal para desplazar a competidores de los mercados o bien para colocar excedentes resultantes de subsidios a la producción.

Si nos concentramos en las dificultades de corto plazo, creemos que las ayudas otorgadas actualmente para atenderla es prácticamente insuficiente y atemporal ya que cuando los precios de los alimentos caen los niveles de ayuda aumentan, mientras que si los precios suben los niveles se reducen, cuestión que debería ser a la inversa. Cuando menos, dicha ayuda debería aumentar en los momentos en que los precios son más elevados.

Ante la realidad del casi inexistente e insuficiente financiamiento de fuentes multilaterales para paliar las dificultades de corto plazo de estos países, coincidimos con la propuesta surgida del documento G/AG/W/49/Add.1 acerca de la adopción de un enfoque totalmente nuevo para el futuro, basado en la creación de un Fondo Rotativo con los condicionantes planteados anteriormente en las respuestas 4 y 6 de la presente lista de cuestionamientos.

Cabe agregar que cuando en las propuestas se habla de financiación de importaciones en condiciones de favor creemos indispensable hacer referencia a alguna de estas condiciones entre otras, a saber: los tipos de interés estarán relacionados con los tipos de interés del mercado, pero serán tasas de interés preferenciales porque sus condiciones deberán ser mejores que las que podrían obtenerse de la banca comercial y los créditos deberán contar con un plazo equivalente a la vida comercial del producto que se financia con este Fondo Rotatorio. Sin embargo, debe quedar garantizado la independencia entre la fuente de financiamiento y el origen de la mercadería.

## **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo?**

### Respuesta

La visión sobre este tema es que a nuestro criterio existen suficientes y desarrollados mercados o bolsas de valores de commodities, a nivel internacional, que permiten minimizar el riesgo de la volatilidad en los precios de estos productos a corto plazo. En diversas operaciones, en los contratos de préstamo se han incorporado swaps de productos básicos, por medio del cual el riesgo de precio de productos básicos se trasladó a otros agentes.

El Banco Mundial está decidido a utilizar instrumentos de mercado para reducir los efectos de las fluctuaciones de precios sobre los productores agrícolas. Para ello ha establecido un equipo de tareas para analizar la gestión de riesgo de los productos básicos, con la finalidad de que los productores agrícolas de los países en desarrollo, en particular los pequeños productores, puedan utilizar opciones y contratos de futuros.

## **AUSTRALIA**

### **Introducción**

Australia acoge favorablemente las preocupaciones expresadas por los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Miembros con respecto a la efectividad de 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" (Decisión relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios). Australia reconoce que la seguridad alimentaria es una preocupación no comercial fundamental y respalda el suministro de ayuda alimentaria y de asistencia técnica para reducir la pobreza, promover el desarrollo rural y la productividad agropecuaria y mejorar el acceso a los alimentos. Con objeto de facilitar una mayor seguridad alimentaria para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, Australia respalda con firmeza la revisión y el fortalecimiento de las disposiciones vigentes de la OMC en el marco de la Decisión relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

Sin embargo, Australia no cree que el establecimiento de una nueva facilidad de préstamo para abordar las dificultades de financiación a corto plazo de los países que afrontan facturas de importación de alimentos superiores a las normales sea el uso más eficaz de los recursos disponibles. Australia considera que los esfuerzos del Grupo Interinstitucional serían más eficaces si se concentrasen en la manera de volver a formular los acuerdos vigentes para tener en cuenta mejor las preocupaciones de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

En opinión de Australia, la liberalización del comercio mundial en la agricultura y las políticas internas de reforma agropecuaria (en combinación con un desarrollo agropecuario y pesquero sostenible) son la forma más adecuada de mejorar la situación de la seguridad alimentaria de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Las prioridades para la reforma de la agricultura son: establecer disciplinas sobre la ayuda alimentaria, subvenciones a la exportación, medidas de ayuda interna, restricciones a la exportación y tasas en combinación con mejoras en el acceso a los mercados para los países en desarrollo.

### **Pregunta 1**

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Australia se remite a la definición del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO sobre importaciones comerciales habituales (UMR) para determinar lo que constituye un nivel normal de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. Las UMR se pueden aplicar a todos los productos básicos siempre que se disponga de información publicada aceptada sobre las importaciones comerciales, es decir, transacciones, con exclusión de la ayuda alimentaria, colocación de excedentes o ventas en condiciones de favor. Las UMR son un promedio quinquenal móvil de importaciones comerciales publicadas o, en caso contrario, que se pueden obtener de una fuente fidedigna. Las estadísticas para calcular el nivel del promedio de las importaciones comerciales proceden de diversos órganos internacionales reconocidos, por ejemplo, en el caso de los cereales, el Consejo Internacional de Cereales. Australia considera que se pueden calcular igualmente las UMR para otros productos basándose en las estadísticas de las importaciones comerciales aceptadas.

A fin de determinar cuándo está afrontando un país dificultades de financiación a corto plazo, se requiere una definición más clara de lo que significa esta expresión. En relación con la nota técnica de la FAO<sup>1</sup>, la definición más apropiada de dificultad de financiación a corto plazo parece ser un aumento repentino de los precios de las importaciones y/o una devaluación de la moneda, que producen una disminución de la capacidad de la población de un país importador de productos alimenticios para comprar alimentos. ¿Está concebido el Fondo para atender solamente a los países importadores de productos alimenticios que afrontan "dificultades para financiar" que amenazan la seguridad alimentaria de la población o bien para compensar los efectos negativos de los saltos de los precios o las divisas? Se debería aclarar esta cuestión antes de establecer los criterios de admisibilidad.

### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del Fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

---

<sup>1</sup> FAO, Fondo rotatorio a efectos de la aplicación de la Decisión de Marrakech de la OMC relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

Australia no está convencida de que un fondo rotatorio mejoraría la situación de la seguridad alimentaria de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

- Aunque somos conscientes del valor de dicho Fondo como contribución al objetivo de garantizar que todas las personas tengan en todo momento acceso a alimentos suficientes, la propuesta actual basa la necesidad de alimentos en una disminución de las importaciones de determinados productos alimenticios. Mediante este enfoque se pasan por alto o podrían incluso desalentarse factores como la reducción de las pérdidas, el aumento de la producción interna o la sustitución entre alimentos. Por ejemplo, dicho sistema podría fomentar la importación continuada de alimentos de costo elevado, desalentando al mismo tiempo la producción y el consumo de productos de sustitución de producción local, más económicos que los productos importados.
- Además, sería contrario al criterio de Australia en materia de ayuda alimentaria, que consiste en proporcionar asistencia técnica y creación de capacidad para dotar a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios de capacidad para aumentar su propia producción de alimentos y su seguridad alimentaria o fomentar una base de producción para otras mercancías que los ayuden a financiar de manera sostenible las importaciones. La contribución a la financiación de una facilidad de préstamo para hacer frente a las dificultades de financiación a corto plazo que puedan encontrar los países elegibles para financiar niveles normales de importación comercial de productos alimenticios básicos no cumpliría el objetivo de Australia de proporcionarles asistencia técnica y creación de capacidad; antes bien se correría el riesgo de hacer que dependieran aún más de los países desarrollados para satisfacer sus constantes necesidades de alimentos.
- Podría darse el caso de que el Fondo alentara a los países a comprar alimentos cuando los precios fueran altos y les exigiera el reembolso del préstamo en un plazo corto. Esto distaría de ser un uso apropiado de los fondos públicos y podría aumentar aún más la deuda de los países en desarrollo con los países desarrollados.

Además, Australia cree que un fondo rotatorio probablemente sería un mecanismo costoso con problemas prácticos importantes:

- Australia considera que resultaría costoso administrar dicho Fondo, que estaría sujeto a la presión de los países donantes deseosos de que su contribución monetaria se utilizase en comprar sus productos, que además presionarían a los países receptores para que cumplieran otros criterios. Esto repetiría en gran parte la situación actual.
- Como Fondo rotatorio, los países receptores han de devolver el préstamo en un plazo establecido. En nuestra opinión, se presionaría así a los países beneficiarios para que cumplieran un calendario de reembolso potencialmente oneroso, con el riesgo de que se podría producir un endeudamiento mayor de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Además, al aumentar los precios habría una mayor demanda de fondos para comprar unas existencias cada vez menores, lo que sometería al Fondo a una presión todavía mayor, llegando incluso a causar su hundimiento.

A Australia le preocuparía que la facilidad de préstamo consintiera una rebaja a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios tras la compra de sus necesidades en el

mercado libre.<sup>2</sup> En opinión de Australia, esta propuesta podría tener el efecto de una subvención al consumo de alimentos y de un impuesto a la producción de alimentos en los países beneficiarios. Nos preocuparía que esto pudiera disminuir el valor de una reforma genuina realizada en el sector agropecuario de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

- Australia también está preocupada por el concepto de "precio de activación" en años en que se afrontan aumentos de los precios de los productos básicos, como se señala en la nota técnica de la FAO. En general no consideramos práctico un precio de activación. Los precios de activación pueden introducir algunos efectos indeseables en los mercados mundiales. El acceso al Fondo crea efectivamente una subvención al consumo y hace aumentar la demanda de ese producto. Si se introdujese un precio de activación único para un producto, los países sólo tendrían acceso al Fondo si el precio mundial fuera superior a este precio de activación muy alto. El efecto inmediato de esta medida sería elevar más el precio de la mercancía. Esto aumentaría el costo del Fondo y daría lugar a mayores transferencias de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios hacia los agricultores de los países desarrollados.

Australia opina que los esfuerzos del Grupo Interinstitucional serían más eficaces si se concentrasen en la manera de volver a formular los acuerdos vigentes, para mejor tener en cuenta las preocupaciones de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, conforme al primer mandato del Grupo Interinstitucional. Australia respalda las medidas encaminadas a alentar al Banco Mundial, la FAO, el FIDA y otras organizaciones internacionales de desarrollo competentes a fomentar su suministro de asistencia técnica y financiera a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en el marco de las facilidades y programas vigentes.

#### **Pregunta 6**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el Fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países?**

#### Respuesta

Es prematuro plantearse la cuestión de las directrices cuando no se han propuesto argumentos convincentes sobre la necesidad de un fondo rotatorio.

#### **Pregunta 8**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el Fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países?**

#### Respuesta

A menos que un país pueda demostrar que las dificultades de financiación a corto plazo coinciden con la escasez de alimentos de ese país, no se plantea la necesidad de ayuda alimentaria. Las dificultades de financiación a corto plazo de un país no constituyen por sí solas una necesidad de

---

<sup>2</sup> Como se ha señalado en el documento de la FAO, Fondo rotatorio a efectos de la aplicación de la Decisión de Marrakech de la OMC relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

ayuda alimentaria. Esas situaciones pueden exigir ayuda financiera, pero, en una economía sometida a presión el dumping efectivo de los excedentes de los países desarrollados en forma de ayuda alimentaria puede provocar el hundimiento o el retraso del desarrollo agropecuario.

Por el contrario, el acceso al Fondo no debería privar al país del derecho a la ayuda alimentaria.

Las diferencias principales entre el Fondo rotatorio propuesto y la ayuda alimentaria de urgencia son que ésta tiene por objeto contrarrestar la malnutrición crónica y sostenida y su financiación corre a cargo de donantes, mientras que el Fondo rotatorio podría aliviar los efectos de las fluctuaciones de los precios o de la moneda sobre la disponibilidad de alimentos en un país, recayendo la responsabilidad de la financiación fundamentalmente en el gobierno que utiliza el Fondo. Es evidente que un país puede afrontar estas dos situaciones por separado o simultáneamente, y la ayuda alimentaria se debería utilizar sólo cuando la reducción de las importaciones pudiera provocar una malnutrición crónica y sostenida. La atenuación de cualquiera de estos criterios haría que se diera preferencia al necesitado sobre el hambriento, situación que no es aceptable.

#### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo?**

#### **Respuesta**

En los mercados agropecuarios existe una considerable inestabilidad de los precios. Debido a los efectos de la variabilidad climática, los fenómenos atmosféricos, las enfermedades y plagas sobre la producción, se registran variaciones importantes en la producción agropecuaria, que pueden dar lugar a inestabilidad de los precios. Esta inestabilidad se puede acentuar a causa de algunas políticas agropecuarias y de las fluctuaciones del tipo de cambio. Por estos motivos, conviene que tanto los importadores como los exportadores de productos agropecuarios tengan en cuenta la inestabilidad de los precios y hagan planes para hacerle frente.

La protección y otras opciones comerciales a término representan mecanismos que pueden utilizar tanto los compradores como los vendedores para gestionar su exposición a los riesgos de fluctuación de los precios de los productos básicos. En este momento, los principales mercados de estos instrumentos están en los países desarrollados y se expresan fundamentalmente en dólares de los Estados Unidos, yenes y euros. Por este motivo, hay poco margen para que los importadores los utilicen con fines de protección contra las fluctuaciones monetarias.

Además, estos mercados a término de productos alimenticios se limitan normalmente a la estación en curso, de manera que los importadores sólo pueden utilizar estos mercados para gestionar las fluctuaciones dentro de una campaña de comercialización.

Estos instrumentos pueden funcionar de dos maneras. Los países pueden pagar una tarifa que les dé derecho a comprar a un precio específico o pueden concertar un contrato para comprar a un precio determinado. En ambos casos, el efecto es que en años en que los precios no son altos, los importadores pagarán más, pero en los años de precios altos pagarán un valor inferior a los precios mundiales.

Si los mercados de futuros funcionan con eficacia, quienes intentan protegerse pagarán en promedio más que si no lo hicieran. Además, cuantas más personas lo intenten, mayores serán las



pérdidas financieras. Si los países están dispuestos a sostener esta pérdida para amortiguar los efectos de las fluctuaciones negativas de los precios, dichos programas podrán seguir siendo atractivos.

## CANADÁ

### Introducción

El Canadá reconoce las preocupaciones expresadas por los Miembros de la OMC con respecto a la efectividad de 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*. La inseguridad alimentaria presenta numerosos aspectos; es un síntoma de pobreza y un grave obstáculo para el desarrollo económico. Hay soluciones a largo plazo, tanto a nivel internacional como nacional, por ejemplo mediante la mejora de la prestación de la asistencia para el desarrollo, el aumento de la producción y la productividad agropecuarias y el mantenimiento de la paz y la seguridad.

El Canadá opina que una contribución importante que la OMC puede hacer para abordar los problemas de seguridad alimentaria es la reforma del comercio agropecuario. La disminución de las subvenciones distorsionadoras del comercio que deprimen los precios para los productores de alimentos y reducen los incentivos para una inversión productiva en los sectores agropecuarios de los países en desarrollo contribuiría a mejorar de manera significativa la situación de la seguridad alimentaria en muchos países en desarrollo. No estamos convencidos de que una nueva facilidad de financiación de alimentos para los países que afrontan facturas de importación superiores a las normales sea la mejor manera de utilizar unos recursos limitados. Parece que las facilidades existentes de las instituciones financieras internacionales responderían mejor a tales dificultades a corto plazo.

### Pregunta 1

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

En el marco de la ayuda alimentaria, el Canadá ha adoptado los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes, que utilizan un promedio simple de cinco años para productos específicos como estimación del nivel "normal" de las importaciones de alimentos correspondientes a esos productos. Sin embargo, este método es necesariamente una aproximación, porque no tiene en cuenta, entre otras cosas, los cambios en la producción interna, el crecimiento demográfico o las modificaciones en los diferentes tipos de alimentos que eligen los consumidores. Las variaciones del volumen o el valor de los alimentos importados tampoco indican siempre un cambio en la situación de la seguridad alimentaria.

Además, el aumento de las importaciones por encima de los niveles "normales" no siempre es indicio de dificultades para su financiación. Parecería que en la Decisión se prevé una situación en la cual los importadores, ya sean comerciantes del sector privado u órganos públicos, no pueden obtener financiación para pagar las importaciones de productos alimenticios básicos (con frecuencia un problema de balanza de pagos).

Las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos podrían deberse a una devaluación imprevista del tipo de cambio, por ejemplo a causa de una disminución temporal en los ingresos de exportación o a salidas de capital excepcionalmente cuantiosas. Estos factores normalmente serían inesperados y debidos a factores exógenos.

#### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

Aunque en el Canadá reconocemos la necesidad de abordar de manera adecuada las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados (PMA), tenemos varias preguntas acerca del concepto y la viabilidad del Fondo rotatorio.

La Decisión reconoce claramente que los países en desarrollo tal vez necesiten obtener recursos de instituciones financieras internacionales a fin de abordar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de alimentos en el marco de los programas de reajuste. Esto es un reconocimiento de que la mejora de la seguridad alimentaria en muchos países forma parte de un proceso a largo plazo orientado a crear un entorno propicio para mejorar la producción agropecuaria interna. En general, se reconoce que algunos países tienen considerables dificultades internas relativas a la productividad y la producción agropecuarias, como la falta de incentivos favorables, una infraestructura rural limitada (por ejemplo, de transporte, almacenamiento y comunicaciones), instituciones deficientes (por ejemplo, mercados de productos básicos, observancia de las normas) y ausencia de industrias rurales conexas (por ejemplo, servicios de transporte e inspección, industrias de elaboración de alimentos, proveedores de fertilizantes y otros insumos). Sin embargo, en la propuesta de un fondo rotatorio no se vincula la financiación a corto plazo con el desarrollo agropecuario a largo plazo.

En realidad, el Fondo rotatorio podría desalentar la producción agropecuaria en los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, al reducir el precio de los alimentos en el momento preciso que debería aumentar el suministro. Además, esta iniciativa podría desviar los recursos de ayuda de la actual asistencia para el desarrollo, que en último término podría proporcionar un mayor grado de seguridad alimentaria.

Tenemos dudas acerca del fundamento de proponer este Fondo rotatorio en el marco de la OMC en lugar de hacerlo en el de otras organizaciones.

La opinión del Canadá es que, en un momento en el que la reducción de la deuda internacional es una prioridad fundamental para el desarrollo, se necesitarían motivos sólidos y razonables para establecer un nuevo mecanismo o fondo. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional cuentan con programas para abordar las preocupaciones a corto y a largo plazo planteadas en la Decisión. Por consiguiente, en aras de coherencia normativa con otras actividades multilaterales y a falta de un claro fundamento para un fondo rotatorio, sería preferible recurrir a los mecanismos existentes.

Aparte del concepto del Fondo rotatorio, el Canadá tiene diversas preocupaciones acerca de su funcionamiento.

- La propuesta define un período de reembolso relativamente corto que en la práctica muy probablemente se incumpliría, dada la situación de la deuda contraída por los prestatarios potenciales y de las posibles dificultades a causa de facturas de importación de alimentos que van más allá del corto plazo. Sin embargo, un período de reembolso más largo implicaría una mayor capitalización del fondo, con los efectos negativos que llevaría asociados (por ejemplo, desviación de fondos de otros usos y aumento de la carga de la deuda de los prestatarios).
- No está claro si tras su capitalización inicial el Fondo rotatorio sería autosostenible. Si se produjera un incumplimiento, ¿financiaría el Fondo la pérdida con cargo al pago de los intereses sobre otras operaciones de préstamo? ¿O bien correrían el riesgo los donantes, de quienes se esperaría ayuda para salir de apuros y recapitalizar el Fondo (reasignando posiblemente en el proceso dinero de otras prioridades de desarrollo)? ¿Cómo garantizaría el Fondo que esto no causaría incrementos netos en cargas de la deuda potencialmente insostenibles?
- Si las condiciones de préstamo establecidas por el Fondo fueran muy favorables, probablemente no sería una institución sostenible. Sin embargo, si no hubiera condiciones de favor, el Fondo estaría compitiendo con los prestamistas comerciales y tal vez no funcionase con eficacia.
- Aunque el Fondo rotatorio está implícitamente orientado a aliviar las necesidades derivadas de la inseguridad alimentaria en los países beneficiarios, los préstamos realizados por el Fondo no beneficiarían necesariamente a esos grupos. Los prestatarios tendrían que demostrar que los préstamos se utilizaban para aumentar el suministro de alimentos a las partes afectadas de la población.

## Pregunta 6

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países (pregunta formulada a los donantes)?**

### Respuesta

Si se establece el fondo rotatorio, el Canadá espera que los prestatarios con derecho estén en condiciones de:

- demostrar la naturaleza de sus dificultades de financiación a corto plazo;
- presentar un plan convincente de utilización del préstamo para remediar las dificultades a corto plazo (incluso una identificación clara de los beneficiarios previstos en el país prestatario);
- presentar un calendario creíble para el reembolso; y
- demostrar que se han destinado también recursos suficientes para aumentar la seguridad alimentaria a largo plazo del país (por ejemplo, mediante la financiación de mejoras de la infraestructura rural o de investigación para aumentar la productividad agropecuaria interna).

El Canadá desearía recibir un informe del beneficiario en un plazo razonable y antes del reembolso completo del préstamo, en el que se demuestre que éste se había utilizado para mejorar la seguridad alimentaria.

### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

En la mayoría de las situaciones de escasez crítica de alimentos, incluidas las provocadas por la incapacidad de financiar importaciones comerciales, se dispone de ayuda alimentaria. Sin embargo, muchos países consideran que la ayuda alimentaria es una solución no deseable, porque deprime los precios internos y socava la inversión a largo plazo en la producción agropecuaria. La ayuda alimentaria se habría de considerar fundamentalmente como una reacción inmediata a muy corto plazo para afrontar una situación de urgencia alimentaria, que podría incluir una emergencia debida a la falta de medios financieros para importar suministros de alimentos. La inversión apropiada en la infraestructura y la productividad agropecuarias es un factor primordial para la seguridad alimentaria a largo plazo. Los Miembros de la OMC pueden contribuir mejor a este fin aceptando reducciones significativas o la eliminación de las políticas agropecuarias que distorsionan el comercio y la producción y garantizando la coherencia entre el comercio y las actividades de desarrollo.

### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Dado que los conocimientos técnicos sobre este asunto no se encuentran en la OMC, el Canadá respalda la continuación de labor del Banco Mundial con el Grupo internacional de trabajo sobre la administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos para la puesta en práctica de mecanismos que permitan a los países en desarrollo asumir dicha gestión.

## **COMUNIDADES EUROPEAS**

### **Introducción**

La Decisión relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se basaba en la hipótesis de que los precios internacionales aumentarían como consecuencia de las disciplinas adoptadas en la Ronda Uruguay. Tal situación podría haber llevado a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los países menos adelantados (PMA) a experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de un suministro adecuado de productos alimenticios básicos. Sin embargo, desde la conclusión de la Ronda Uruguay no se han registrado incrementos en los precios internacionales que puedan atribuirse a la aplicación de compromisos. La evolución de los precios se ha debido fundamentalmente a las tendencias de la oferta y la demanda. En consecuencia, se podría aducir que no ha habido efectos negativos derivados del programa de reforma como se preveía en la Decisión relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

No obstante, la CE y sus Estados miembros hicieron suya plenamente la Decisión adoptada por los Ministros en Doha de crear un grupo interinstitucional. El Grupo se encarga de examinar la

manera y los medios de mejorar el acceso de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a programas y facilidades multilaterales, a fin de ayudarlos en las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos y examinar el concepto y la viabilidad de un fondo rotatorio.

#### **Pregunta 1**

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos?" ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Los "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" deben estar vinculados de algún modo al promedio de las importaciones durante un período de referencia representativo, según lo previsto en la práctica del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO. Estos niveles deben ajustarse para tener en cuenta factores externos, como los cambios en la población y/o los ingresos. Sin embargo, es importante observar que el aumento en las facturas de las importaciones no supone necesariamente dificultades en su financiación. Las facturas de las importaciones pueden aumentar en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en períodos de expansión económica debido al incremento de la demanda y la disponibilidad de recursos para financiar las importaciones. Por consiguiente, las facturas de las importaciones no son indicadores apropiados a la hora de medir las dificultades para financiar niveles normales de importaciones.

Las "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" están vinculadas al aumento del precio de las importaciones, la disminución de los precios de las exportaciones, las crisis financieras y/o la devaluación de la moneda. Este es un caso típico de dificultades de balanza de pagos.

#### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

La CE y sus Estados miembros reconocen que es necesario garantizar facilidades a los PMA y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para que puedan afrontar las dificultades de financiación a corto plazo, a fin de garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, no es necesario crear una nueva iniciativa, porque ya existen facilidades para abordar estos problemas. El Servicio de financiamiento compensatorio (SFC) del FMI está concebido para abordar problemas de balanza de pagos relativos a la compra de productos alimenticios básicos. El Fondo examina periódicamente sus facilidades financieras existentes y sus modalidades y está dispuesto a ajustarlas cuando es necesario. Otras facilidades disponibles del FMI y el Banco Mundial abordan también estos problemas a más largo plazo. Además, en la ayuda financiera de donantes bilaterales se puede incluir ayuda presupuestaria relativa a las intervenciones de seguridad alimentaria y para facilitar las importaciones de alimentos. Por ejemplo, la UE, en el marco de su línea presupuestaria para seguridad alimentaria/ayuda alimentaria, que en total asciende a unos 500 millones de euros al año,

presta ayuda presupuestaria a países prioritarios por un valor de hasta alrededor del 20 por ciento de su asignación total. La OMC, por otra parte, es una institución que no está preparada ni equipada para ocuparse de la asistencia financiera y no puede sustituir por sí misma a las instituciones financieras multilaterales.

En realidad, la creación de un fondo rotatorio podría ser contraproducente. Los esfuerzos en esta esfera deberían orientarse a promover que la utilización de los recursos y mecanismos existentes se concentre en la seguridad alimentaria. Además, el establecimiento de un fondo rotatorio no garantiza recursos financieros adicionales, sino que podría dar como resultado una carga institucional y burocrática mayor.

#### **Pregunta 6**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países (pregunta formulada a los donantes)?**

#### Respuesta

En el párrafo 5 de la Decisión relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se señala que: "Los Ministros reconocen que, como resultado de la Ronda Uruguay, algunos países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales y que esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a las facilidades existentes o a las que puedan establecerse, en el contexto de programas de reajuste, con el fin de resolver esas dificultades de financiación".

Si se estableciera un fondo rotatorio, la CE y sus Estados miembros habrían de prever las condiciones para el derecho a los recursos y su uso a fin de garantizar que el fondo se utilizase de la manera adecuada y no se desviase hacia otros usos. Los países beneficiarios tendrían que demostrar sus necesidades y se requerirían condiciones que garantizaran la reposición completa de los desembolsos del fondo. La CE y sus Estados miembros prevén condiciones que no serían diferentes de las que imponen las facilidades financieras multilaterales existentes para abordar los problemas de balanza de pagos. En particular, en cuanto a las condiciones necesarias habría que establecer diferencias sobre todo entre los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y serían diferentes las que se aplicarían en función de la categoría. Las condiciones para los préstamos deberían seguir los mismos procedimientos y normas utilizados a este respecto por otras instituciones internacionales (Banco Mundial, FIDA, etc.) para la misma categoría de países.

#### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Las investigaciones ponen de manifiesto que los programas de ayuda alimentaria no son eficaces ni efectivos a este respecto. Para abordar problemas de balanza de pagos son menos costosas y más eficaces las transferencias financieras.

La CE y sus Estados miembros conceden una gran importancia a la ayuda alimentaria cuando se utiliza como medida de urgencia y cuando se proporciona como donación y, en la medida de lo

posible, mediante compras locales o regionales. Por el contrario, la ayuda alimentaria impulsada por consideraciones de suministro interno y utilizada como colocación de excedentes es contraproducente. La CE ofrece respaldo de ayuda alimentaria a través del Programa Mundial de Alimentos, ONG, etc., en el marco de distintos instrumentos financieros. La ayuda alimentaria se suministra a corto plazo por razones humanitarias con fines de socorro, recuperación vinculada al desarrollo, a través de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la CE (ECHO). La CE y sus Estados miembros consideran que la ayuda alimentaria es necesaria por razones humanitarias en una gran variedad de situaciones: conflictos internos, situaciones bélicas, catástrofes naturales, etc., y es esencial para determinados grupos, por ejemplo refugiados, personas desplazadas en el interior del país, y otras víctimas, así como para grupos especialmente vulnerables. Para estos grupos, la ayuda alimentaria a corto y medio plazo está bien justificada.

## **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

El Banco Mundial está trabajando para promover instrumentos de gestión del riesgo de los precios subvencionados a fin de evitar la inestabilidad de los precios a corto plazo. Aun cuando no se dispone todavía de experiencia suficiente sobre estos instrumentos para los países en desarrollo con respecto los productos alimenticios básicos, la CE y sus Estados miembros respaldan los esfuerzos realizados hasta ahora y consideran que esta facilidad podría ser muy útil en ciertos casos.

## **CUBA**

## **Pregunta 1**

**En opinión de las partes ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos?" ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

Resulta muy complejo definir el concepto "niveles normales de importación de productos alimenticios básicos". Prácticamente es preciso hacer un análisis país a país, ya que resultaría necesario considerar aquellos niveles que garanticen el consumo mínimo recomendado por las instituciones de salud especializadas de cada país. Pero también pudiera definirse por las importaciones promedio de estos productos en un término de años que sea representativo, sin dejar de tener en cuenta que este promedio pudiera a su vez estar influido por la capacidad de compra del país en cuestión en el período bajo análisis, así como por las donaciones de alimentos que haya recibido.

Los criterios adecuados para determinar las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importación comerciales de productos alimenticios pueden también ser diversos, y generalmente deberán estar asociados a la falta de liquidez que genera dificultades para garantizar los productos básicos imprescindibles, para garantizar la seguridad alimentaria en un país en desarrollo importador neto de alimentos o Países Menos Adelantados (PMA). Estas dificultades podrían estar asociadas a desequilibrios en las balanzas de pagos y comercial dadas por la estacionalidad de los

ingresos por concepto de exportaciones, el endeudamiento y el pago del servicio de la deuda, las especulaciones financieras que definen las economías de los países desarrollados, medidas unilaterales, variaciones de precios de productos tanto de importación como de exportación, por transformaciones estructurales del mercado, por desastres naturales, por crisis políticas, conflictos internacionales, guerras, etc.

## **Pregunta 2**

**Sírvanse exponer la experiencia de su país en lo que respecta a las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos y explicar en qué forma esas dificultades han sido originadas por el programa de reforma de la Ronda Uruguay. ¿Cómo ha hecho frente su país, en su caso, a esas dificultades, especialmente durante el alza de precios de 1995/96, y por qué no ha sido posible hacer frente a ellas en el marco actual de la asistencia (pregunta formulada a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los PMA)?**

### Respuesta

La importación de productos alimenticios básicos debe ser un proceso consistente y continuo. Para garantizarlo es imprescindible una fuente financiera estable, o por el contrario, encontrar financiamientos alternativos que garanticen los recursos mínimos necesarios para cubrir los déficits en el flujo de caja de los importadores. Para Cuba, cuya economía se basa en productos básicos (tales como el azúcar de caña, níquel y tabaco), productos pesqueros y el turismo, resulta verdaderamente complicado combinar la necesidad de importar alimentos de forma estable durante todo el año con la estacionalidad de sus producciones proveedoras de recursos. Unido a lo anterior se debe mencionar la ausencia de financiamiento de fuentes multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y otros) para programas de abastecimiento de alimentos más la lejanía de los mercados donde abastecerse, dado por la imposibilidad de acceso al mercado natural (los suministradores de los EE.UU.), lo cual provoca gastos excesivos por concepto de fletes, así como la imposibilidad de comprar en un mercado donde se verifican precios muy competitivos para los principales productos alimenticios requeridos por Cuba. Esta situación se debe al bloqueo económico y comercial, que desde hace más de 40 años es promovido por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

En consecuencia, nuestro país ha tenido que hacer frente a las dificultades de financiación, a través de negociaciones con los suministradores de los productos alimenticios básicos, a través del uso de los esquemas de otorgamiento de créditos y seguros al crédito a la exportación que proveen las agencias oficiales de los países suministradores, a través de la obtención de costosos créditos comerciales y por medio de la asignación de recursos de liquidez que implican sacrificios de otras prioridades.

Ninguna de estas variantes brinda la previsibilidad necesaria para solucionar nuestras dificultades a corto plazo en el financiamiento de los niveles requeridos de importación de productos alimenticios, y sólo pueden ser obtenidas a un alto costo.

Durante la etapa del alza de precios de los productos alimenticios 95/96, fue preciso desarrollar un intenso proceso negociador con nuestros proveedores habituales, así como bancos e instituciones financieras con el objetivo de conseguir financiamiento privado que garantizara los niveles de importación de alimentos imprescindibles para el país. De esta forma el valor financiado para la importación de alimentos en esta etapa subió en alrededor de un 26 por ciento de un año a otro, lo que representó un gasto adicional de 150 millones de dólares por concepto de ese incremento. El crecimiento en este sentido se mantuvo, y para 1999 el crecimiento del valor financiado mediante



créditos privados y bancarios de las importaciones de alimentos realizadas era de un 36 por ciento con respecto a iguales cifras de 1997.

Obviamente, la premura en la gestión para conseguir estos créditos condicionada por la impostergable necesidad de importar los alimentos independientemente del incremento de los precios en el mercado, provocó que el país tuviera que asumir costos muy elevados, claramente por encima del nivel del mercado e incluso muy por encima de un spread razonable para el país, para estos financiamientos, llegando a pagar hasta un 18 por ciento de interés, en términos anuales, en el año 1997.

### **Pregunta 3**

**Sírvanse facilitar ejemplos concretos de intentos de obtener asistencia en el marco de las facilidades de financiación multilaterales existentes y de las respuestas de los organismos de los que se ha recabado (pregunta formulada a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los PMA).**

#### Respuesta

Nuestro país no tiene acceso a las facilidades de financiación multilateral, pues Cuba no es Miembro ni del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, ni del Fondo Monetario Internacional, a causa de la política hostil contra nuestro país, desarrollada por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual limita y encarece las alternativas de financiamiento a que nuestro país tiene que recurrir.

### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

Remitimos al Grupo Interinstitucional al documento G/AG/11, Anexo 2, donde se desarrolla la propuesta de varios países en desarrollo importadores netos de alimentos y Países Menos Adelantados (PMA) sobre la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto.

Adicionalmente, Cuba resalta la necesidad de que los pagos incluidos en este fondo puedan realizarse en condiciones blandas, con términos mayores de 360 días y en condiciones revolventes.

Asimismo, los financiamientos no deben tener condicionalidades políticas o de otra índole, garantizándose un mecanismo de revolvencia para que los beneficios puedan alcanzar a todos los países beneficiarios del mismo.

### **Pregunta 5**

**¿Ofrece el fondo rotatorio propuesto posibilidades de satisfacer las necesidades diversas de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y de los PMA (pregunta formulada a los autores de la propuesta relativa al establecimiento del fondo)?**

#### Respuesta

En opinión de Cuba, esta propuesta pretende hacer frente a las necesidades diversas de los países en desarrollo importadores netos de alimentos y Países Menos Adelantados (PMA).

Consideramos que puede ser un primer acercamiento al tema, que podrá ser enriquecido y perfeccionado con la opinión de los donantes y de los demás países Miembros de este Grupo, y probarse en la práctica.

Cuba considera, además, que en esta propuesta es preciso incluir la utilización de una parte del fondo para el financiar el desarrollo de capacidades y demás aspectos que pudieran recoger otras preocupaciones de este Grupo de países y que no habían sido formuladas con anterioridad.

#### **Pregunta 7**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto ¿qué debería preverse en lo que concierne a la presentación de informes por los países receptores y a la supervisión (pregunta formulada a los autores de la propuesta relativa al establecimiento del fondo rotatorio)?**

#### Respuesta

Sin dudas, la transparencia debe ser una de las premisas de este fondo. Cuba considera pertinente que la administración del fondo prevea un mecanismo que permita verificar los destinos y usos de estos recursos. Sin embargo, es inaceptable el condicionamiento político o de otra índole para acceder a estos financiamientos, que no sean los que definen los principios de otorgamiento del fondo, basados en la definición de niveles normales de importación de alimentos y su determinación por países individuales o grupos de países.

#### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

En nuestra opinión esta ayuda alimentaria está destinada a paliar emergencias de inseguridad alimentaria por desastres naturales, guerras, etc.

Sin embargo, en el contexto actual donde la tendencia de la ayuda alimentaria tiende a disminuir, decreciendo significativamente con el aumento de los precios de los principales alimentos, Cuba considera que esta opción es insuficiente para atender los problemas de los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los de los Países Menos Adelantados.

En tal sentido, Cuba insiste en que este fondo prevea adicionalmente soluciones a mediano y largo plazo a través de programas destinados a incrementar la productividad y la eficiencia en este grupo de países en la producción de alimentos básicos.

#### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Los instrumentos de administración de riesgo de precios pueden ser beneficiosos, si se administran de forma eficiente ya que contribuyen a garantizar niveles de precios muy cercanos al nivel del mercado y limitan el riesgo de variaciones para el momento de la entrega. Su implementación puede significar un ahorro no despreciable en términos de precio y, al mismo tiempo, asegurar los niveles de importación requeridos en términos ventajosos, al permitir fijar niveles de mercado más convenientes para entregas aplazadas.

En este sentido, consideramos que el desarrollo y promoción de estos instrumentos de gestión de riesgos de cara a la importación deberá ser una de las actividades enmarcadas en la asistencia técnica contemplada en este fondo.

## EGIPTO

### Pregunta 1

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

En los documentos G/AG/W/49 y Add.1 y Corr.1 de la OMC, los proponentes del fondo rotatorio se suman a la interpretación de la Decisión de Marrakech, en virtud de la cual: "los mecanismos de activación que permitirían 'ponerla en práctica' debían basarse en la totalidad de los efectos y factores, a saber, en los niveles imprevistos de la **factura de las importaciones** de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios considerados por separado, y no únicamente en factores separados que dieran lugar a ese resultado (por ejemplo, aumentos en los precios del mercado mundial, disminución de los suministros de ayuda alimentaria, etc.)". Por consiguiente, los **niveles normales** de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos se pueden definir mediante la sencilla fórmula siguiente:

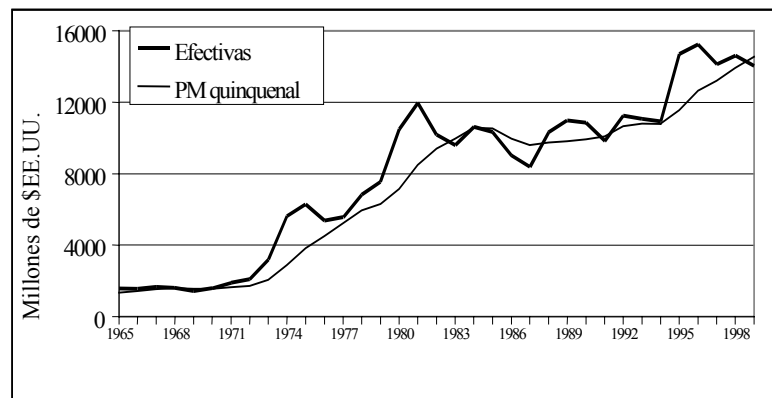
$$FI = (C \times P - PI - A) \times p$$

Donde FI es la factura de la importación de una canasta de productos alimenticios básicos, C = consumo per cápita, P = población, PI = producción interna, A = ayuda alimentaria, p = precio.

El mejor instrumento para proporcionar una plataforma justa y equilibrada a partir de la cual calcular las condiciones de acceso de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios/PMA al fondo propuesto y atenuar las fluctuaciones a corto plazo es un promedio móvil quinquenal de la factura de importación.

El gráfico 1 muestra el valor total de la factura de importación de productos alimenticios de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios durante los 35 últimos años (1965-99), junto con el promedio móvil quinquenal.

Gráfico 1



En el gráfico que antecede se observa que la factura de importación de productos alimenticios ha ido aumentando sin interrupción a lo largo de todo el período, con un promedio apenas superior al 7 por ciento. El aumento fue particularmente pronunciado durante el período 1972-1984 (más del 11 por ciento anual), y a partir de entonces disminuyó alrededor del 3 por ciento al año. Los datos también ponen de manifiesto la aparición de tres picos claros a lo largo del período de 35 años. El primero, durante la crisis alimentaria de los años setenta, duró tres años (1973-75), con importaciones efectivas de alimentos un 42 por ciento más altas que el nivel del promedio móvil quinquenal. El segundo correspondió a 1980 y 1981 (31 por ciento por encima del nivel del promedio móvil quinquenal) y el tercero a 1995 y 1996 (con un exceso del 20 por ciento).

Se considera que un país experimenta dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales cuando la diferencia entre las importaciones "efectivas" y el "promedio móvil quinquenal" alcanza el nivel del 10 por ciento.

## Pregunta 2

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

Como parte del conjunto de reformas de la Ronda Uruguay y a fin de ajustarse a las obligaciones contraídas a partir de 1994, el Gobierno egipcio redujo y/o eliminó progresivamente varias formas de ayuda que se concedían a agricultores/exportadores en el marco de diversos programas. Como consecuencia directa de esa medida se produjo una transformación sutil en los sistemas de cultivo, con un desplazamiento de los cultivos "favorecidos/subvencionados" hacia otros más "rentables". Se observó una reducción en las zonas asignadas a productos básicos como el azúcar y el trigo, y por consiguiente en su volumen de producción, precisamente cuando los precios mundiales de los cereales comenzaron a subir a su nivel máximo en la campaña de 1996/97. Mientras tanto se había producido una contracción prevista desde hacía tiempo en el volumen de la ayuda alimentaria concedida a Egipto por algunos países donantes, complicando aún más la situación.

A fin de reducir los efectos de esta situación tanto en la población local como en la hacienda pública, el Gobierno de Egipto adoptó una serie de medidas compensatorias, como la reducción de los

tipos aplicados a las importaciones de trigo y maíz, la breve reinstauración de un sistema de racionamiento para la población pobre, una utilización sustancial de las reservas nacionales de alimentos, una reducción de las importaciones de productos menos esenciales y un breve recurso a los créditos a corto plazo para los compradores en condiciones comerciales disponibles en algunas instituciones financieras no nacionales.

### **Pregunta 3**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

Que nosotros sepamos, no se recurrió a los fondos teóricamente disponibles del FMI para este fin, porque se exigían algunas condiciones que el Gobierno de Egipto consideraba difíciles de aceptar, **sobre todo dada la existencia de la Decisión de Marrakech.**

### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del Fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

El concepto del fondo rotatorio propuesto se basa en dos ideas: la primera es el **reconocimiento** de los Ministros en la Decisión de Marrakech de la necesidad de establecer mecanismos apropiados para garantizar la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay en la esfera del comercio de productos agropecuarios, asegurando al mismo tiempo la disponibilidad de suministros **suficientes de productos alimenticios básicos** de fuentes exteriores en términos y condiciones **razonables**; y la segunda es la necesidad de garantizar a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA que la Decisión -adoptada en 1994 y no aplicada hasta el momento- se aplique en uno de sus aspectos más esenciales (es decir, la ayuda financiera a corto plazo) antes de adquirir compromisos firmes en la segunda fase de la liberalización de la agricultura actualmente en curso. La viabilidad del fondo antes mencionado se puede medir mediante tres factores: 1) los beneficios previstos de la ulterior liberalización del comercio internacional de productos agropecuarios para los países desarrollados Miembros de la OMC exportadores netos de productos alimenticios, 2) la posible interrupción por parte de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA de dicha liberalización si no pueden disponer de **condiciones favorables** y 3) la comparación con el volumen total del comercio mundial de una canasta de productos alimenticios básicos.

### **Pregunta 5**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países (pregunta formulada a los donantes)?**

#### Respuesta

Egipto tiene el convencimiento de que en el marco del fondo propuesto no se debería hacer ninguna diferencia entre los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA, dado que en la Decisión de Marrakech inicial no se hacía. En realidad, los Miembros de la OMC han sido reacios a hacer una nueva subdivisión de Miembros en una serie de categorías

secundarias propuestas (países Miembros sin litoral, pequeñas economías, pequeños Estados insulares en desarrollo, etc.). Esta actitud se puso claramente de manifiesto durante los preparativos anteriores a Doha, cuando se debatió el proyecto de Declaración sobre los ADPIC y la salud pública (adoptada por los Ministros durante la Cuarta Conferencia Ministerial). Lo más importante es que las "condiciones de admisibilidad" de los Estados Miembros beneficiarios debían basarse en criterios objetivos y se decidirían caso por caso (véase el párrafo b, página 5 del documento W/49/Add.1).

#### **Pregunta 6**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países (pregunta formulada a los donantes)?**

#### Respuesta

No cabe duda de que es necesario garantizar la transparencia, tanto en el funcionamiento/ actividades de vigilancia del fondo propuesto como en el sistema de presentación de informes de los beneficiarios al fondo.

Cabría esperar que los países beneficiarios, a fin de tener derecho a utilizar el fondo, proporcionasen regularmente información al equipo encargado de su gestión (en forma de notificaciones formales, enviadas puntualmente, semejantes a las tramitadas bajo los auspicios del Comité de Agricultura de la OMC) sobre una serie de variables, como:

- Estadísticas de producción sobre los productos alimenticios básicos.
- Estadística sobre el crecimiento demográfico.
- Volumen de la ayuda alimentaria por productos.
- Una serie cronológica del consumo per cápita de productos alimenticios básicos.

#### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

La ayuda alimentaria forma parte integrante de la ecuación que figura en el punto 1 *supra*. Por consiguiente, no cabe duda de que la ayuda alimentaria es un posible instrumento útil para atenuar las dificultades de financiación a corto plazo. Sin embargo, y como las cifras publicadas por varias organizaciones intergubernamentales parecen indicar, la ayuda alimentaria se utilizaba y se sigue utilizando como medio de eliminar el excedente de producción. Es decir, el volumen de la ayuda alimentaria parecía mayor cuando la producción era máxima (y se producía una caída de los precios) y viceversa, **exactamente lo contrario de lo que debería ser**. En un mundo ideal se podrían utilizar las reservas de alimentos de los principales proveedores en forma de ayuda alimentaria cuando los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA más lo necesitasen. Sin embargo, dada la impracticabilidad y los gastos de mantenimiento de dichas reservas, se propuso la idea del fondo.

#### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

Respuesta

Los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos pueden ser sin duda medios eficaces de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo. Sin embargo, el uso eficaz de estos instrumentos presupone cierta capacidad y experiencia en su utilización, lo que está fuera del alcance de un gran número de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y de los PMA. Sin embargo, según la fórmula expuesta en el punto 1, los precios son sólo uno de los factores que afectan a estos países. La cuestión de la producción, por ejemplo, no se puede abordar mediante los citados instrumentos.

**ESTADOS UNIDOS**

**Introducción**

Los Estados Unidos desean dar las gracias al Grupo Interinstitucional por la oportunidad de formular observaciones sobre la cuestión general del Acuerdo de Marrakech y en particular de responder a las preguntas que ha planteado.

Los Estados Unidos han estudiado las propuestas de los documentos G/AG/W/49 y G/AG/W/49/Add.1 y se comprometen a trabajar con otros Miembros interesados en abordar las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria de los países importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados (PMA). La seguridad alimentaria es una de las cuestiones fundamentales en esta ronda de negociaciones a medida que avanzamos en el proceso de liberalización.

Los Estados Unidos se comprometen a participar junto con otros países y organizaciones en la formulación de estrategias de desarrollo orientadas a la acción que aborden la pobreza y el hambre en el medio rural. Los Estados Unidos prestan ayuda a los países en desarrollo en los sectores de la enseñanza básica en zonas rurales, la mejora de la infraestructura rural, el aumento del acceso a la información sobre los mercados para los agricultores, la financiación para investigación agropecuaria a fin de aumentar la productividad y la creación de capacidad para aumentar las exportaciones.

Sin embargo, consideramos que las mejoras más importantes en la seguridad alimentaria se pueden conseguir mediante un buen sistema de gobierno a nivel nacional. Hay muchos gobiernos que no proporcionan todavía bienes públicos esenciales, como la paz civil, normas de derecho, infraestructura de transporte, agua limpia, energía eléctrica e investigación pública para generar nueva productividad agropecuaria. Además, la seguridad alimentaria y el crecimiento de los ingresos se mejoran mediante el establecimiento de un sistema de comercio agropecuario justo y orientado al mercado que consiga reducciones sustanciales de la ayuda y las protecciones del sector agropecuario que distorsionan el comercio, cuyo resultado será la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. La seguridad alimentaria se puede mejorar mediante la captación de posibles ingresos procedentes de una mayor liberalización del comercio mundial y con la reducción de sesgadas políticas internas antiagropecuarias. Observamos que la reducción de los aranceles y la eliminación de obstáculos internos al comercio, medidas que se pueden aplicar mediante la actuación autónoma de los gobiernos, podrían tener el efecto inmediato de reducir las facturas internas de los productos alimenticios.

En virtud del Acuerdo de Marrakech, los Ministros reconocieron que la aplicación de la Ronda Uruguay en su conjunto crearía oportunidades cada vez mayores de expansión comercial y

crecimiento económico en beneficio de todos los participantes. Los Ministros reconocieron también que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. Por consiguiente, para abordar estas cuestiones los Ministros convinieron en establecer mecanismos apropiados para asegurarse de que la aplicación de la Ronda Uruguay no afectase desfavorablemente a la disponibilidad de ayuda alimentaria. Esa tarea incluía el examen de los compromisos de ayuda alimentaria, el aumento del suministro de alimentos en forma de donación y el compromiso de tomar plenamente en consideración las solicitudes de asistencia técnica y financiera. Los Ministros convinieron también en asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contuviera disposiciones apropiadas sobre trato especial y diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Además, esos países debían tener derecho a utilizar los recursos de las organizaciones internacionales, con el fin de resolver las dificultades de la financiación a corto plazo de productos alimenticios derivadas del programa de reforma.

A continuación exponremos nuestras opiniones en relación con cada uno de los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de Marrakech y luego daremos respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Interinstitucional de Expertos.

### **Ayuda alimentaria**

Los Estados Unidos son el donante más importante de ayuda alimentaria; proporcionan cada año más de la mitad de la ayuda alimentaria mundial y más de la mitad del presupuesto del Programa Mundial de Alimentos. En el ejercicio económico de 2001, los Estados Unidos asignaron más de 700 millones de dólares en ayuda alimentaria a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Más del 90 por ciento de la ayuda alimentaria de los Estados Unidos se concede en condiciones de donación total. La donación de ayuda alimentaria contribuye a aliviar el hambre en casos de emergencia o en situaciones en que el país puede carecer de recursos para comprar alimentos. En algunos casos, la ayuda alimentaria como donación se monetiza y se utiliza para financiar actividades de desarrollo e infraestructura agropecuarias, que ayudan al país a mejorar su productividad agropecuaria y su economía rural. Consideramos que también es necesario suministrar ayuda alimentaria en condiciones de favor, en particular para ayudar a los grupos vulnerables y necesitados de los países de ingresos medianos. Opinamos que la ayuda alimentaria en condiciones de favor actúa como un puente entre la ayuda alimentaria en forma de donación y las ventas comerciales, al facilitar la transición de los países hacia una economía de mercado. Al igual que la ayuda alimentaria concedida en forma de donación, los programas en condiciones de favor propician las actividades de desarrollo beneficiosas para ayudar a los grupos necesitados y vulnerables, mejoran la productividad agropecuaria de los agricultores y la infraestructura conexa de los países beneficiarios y en general contribuyen al desarrollo económico. Sin embargo, esos compromisos deben sujetarse a la realidad presupuestaria del Gobierno de los Estados Unidos. Los Estados Unidos consideran que la responsabilidad del suministro de ayuda alimentaria debe ser compartida entre todos los países en condiciones de proporcionar alimentos o dinero mediante donaciones o ventas en condiciones de favor.

### **Créditos a la exportación**

Con respecto a los créditos a la exportación, los Ministros convinieron en asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contuviera disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. En la OCDE se han venido



celebrando negociaciones plurilaterales sobre créditos a la exportación de productos agropecuarios desde 1994. Aunque la propuesta del Presidente incluía un plazo adicional de tres meses (período de reembolso) para los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, los participantes no pudieron llegar a un acuerdo sobre un conjunto aceptable de disciplinas para regular los créditos a la exportación, las garantías de créditos y los programas de seguros. En consecuencia, las negociaciones están estancadas. Sin embargo, al igual que en la OCDE, los Estados Unidos respaldarán el trato especial y diferenciado en favor de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios con respecto a las disciplinas en materia de créditos a la exportación.

Los Estados Unidos consideran que los programas de créditos a la exportación brindan a algunos países la oportunidad de mejorar su seguridad alimentaria, resolviendo los problemas de financiación a corto plazo relativos a la importación de productos alimenticios básicos. Estos programas proporcionan liquidez y poder adquisitivo a países que de otra manera no podrían comprar los necesarios productos alimenticios. Las convulsiones financieras en Asia y América Latina afectaron negativamente a la disponibilidad de alimentos en países que afrontaban problemas de liquidez a corto plazo. Sin embargo, la situación habría empeorado en algunos países si no hubieran podido utilizar los programas de crédito a la exportación para comprar los suministros de alimentos que necesitaban con urgencia.

### **Instituciones financieras internacionales**

Los Estados Unidos se remiten a los expertos que representan a las instituciones internacionales para que aborden las preocupaciones relativas a los sistemas y medios de mejorar el acceso de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a los programas y facilidades multilaterales que los ayudarían a solucionar las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.

### **Asistencia técnica y financiera**

Los Estados Unidos proporcionaron a países en desarrollo más de 90 millones de dólares entre los ejercicios económicos de 1999 y 2001 para actividades de desarrollo agropecuario. Durante este mismo período, los Estados Unidos suministraron casi 30 millones de dólares a países en desarrollo para ayudarlos a cumplir sus compromisos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura y del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Los Estados Unidos son y seguirán siendo una fuente de capital, capacitación y creación de capacidad y de colaboración económica con los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

### **Pregunta 1**

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### **Respuesta**

Los Estados Unidos opinan que el grupo de expertos, en coordinación con los expertos de las instituciones financieras internacionales, puede responder mejor a esta pregunta. Sin embargo, los

Estados Unidos se reservan el derecho de examinar cualquier criterio que se prepare y de formular observaciones al respecto.

#### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

Los Estados Unidos ayudan a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los PMA a mejorar su seguridad alimentaria y siguen respaldando los esfuerzos orientados a ese fin. Sin embargo, los Estados Unidos siguen sin estar convencidos del concepto y la viabilidad de una nueva facilidad de financiación de alimentos en este momento.

#### **Pregunta 6**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países (pregunta formulada a los donantes)?**

#### Respuesta

Los Estados Unidos tienen aún muchas preocupaciones que habría que aclarar si se crease ese fondo. Por ejemplo:

- En cuanto a la mecánica de la facilidad, por ejemplo, ¿cómo se determinaría qué países podrían acceder al fondo, cuándo y cómo se asignarían los fondos, qué ministerios del gobierno los recibirían y cómo se utilizarían? (los países proponentes mencionaron actividades de creación de capacidad y desarrollo agropecuario, pero no se mencionaba la compra de alimentos).
- El sector privado gestiona casi todo el comercio de productos alimenticios. ¿Cómo transferirían los gobiernos receptores los fondos recibidos de la facilidad al comercio privado para la compra de alimentos?
- ¿Cómo se gestionarían los fondos, cuáles serían los plazos de reembolso, qué ocurriría si un país no reembolsara el préstamo?
- La facilidad propuesta no debería provocar distorsiones negativas en el mercado. El uso de la facilidad no debería ser automático cuando se alcanzase un determinado umbral de precios (de lo contrario daría como resultado un plan de existencias de productos básicos que generaría sus propios problemas).
- Cualquier mecanismo de activación se debería examinar en el marco de las necesidades globales de financiación de los países en cuestión, no sólo las de los alimentos. Por ejemplo, no tendría sentido ofrecer ayuda a un país en desarrollo importador neto de productos alimenticios o a un PMA cuando sus facturas por importación de alimentos estuviesen aumentando, si al mismo tiempo sus ingresos de exportación aumentasen todavía más, debido a por ejemplo la exportación de petróleo.

- Además, habría que establecer normas y criterios que garantizaran que el fondo no socavaría las condiciones normativas a que está sujeta la financiación del FMI ni las disposiciones para compromisos específicos sobre las reformas del mercado e internas y las reducciones arancelarias que contribuirían a reducir los precios de los alimentos en el país beneficiario.

### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

La ayuda alimentaria puede desempeñar una importante función, ayudando a los PMA y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a satisfacer sus necesidades de importación de alimentos durante los períodos de dificultades de financiación a corto plazo. La participación de los Estados Unidos en la ayuda alimentaria asignada a países que afrontan situaciones de urgencia ha crecido a lo largo del tiempo. Observamos que dichas situaciones de urgencia con frecuencia dejan el país con dificultades de financiación a corto plazo. Véase además la sección sobre la ayuda alimentaria expuesta más arriba.

### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Este Grupo Interinstitucional de Expertos debería examinar los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuaciones de los precios de los productos básicos. Sin embargo, estos instrumentos abordan solamente un aspecto de la inestabilidad en relación con la inseguridad alimentaria: el del precio. Otras fuentes de inestabilidad son la producción y el tipo de cambio. En muchos casos hay una correlación entre los precios de diversos productos básicos que puede suponer una ganancia financiera neta para el país. Por ejemplo, el aumento de los precios de importación del trigo, el maíz y la soja puede verse contrarrestado por los precios superiores del petróleo, el café, el té, el cacao u otras exportaciones del país. Habría que proporcionar capacidad institucional y asistencia técnica para que esos países pudieran aplicar con eficacia mecanismos de protección. A este respecto, observamos que la intervención proteccionista del gobierno suele ser ineficaz en comparación con la del sector privado. Se debería facilitar a los Miembros información adicional sobre estos instrumentos del mercado para su ulterior examen.

## **JAPÓN**

### **Introducción**

1. Como el Japón es también un importador neto de productos alimenticios, reconoce plenamente la necesidad de mejorar la efectividad de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en cuanto al mantenimiento de la seguridad alimentaria y la protección y desarrollo de la agricultura en todos los países. Sobre la base de esta posición, el Japón desea cooperar y debatir el tema con otros países interesados.

2. En particular, el Japón está dispuesto a considerar seriamente la manera de contribuir a la cuestión de la recaudación de fondos, como se ha debatido en el Grupo, y a afrontar positivamente este problema dentro de sus posibilidades. El Japón considera necesario examinar el marco actual para el suministro de fondos, que ya llevan a cabo algunas organizaciones internacionales, a fin de identificar las deficiencias, si las hubiera, que obstaculizan su utilización y aclarar la manera de mejorarla. Asimismo, aunque el Japón no niega el hecho de que la liberalización ha sido en algunos aspectos onerosa para los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, se debería realizar un análisis detallado de la relación causal entre liberalización, disminución de los excedentes y aumento de los precios en el mercado internacional y sus repercusiones sobre la factura de importación pagada por ambos grupos de países. De otro modo, una respuesta a partir de una base equivocada nos llevaría a conclusiones erróneas. Por este motivo atribuimos gran importancia a la tarea del Grupo sobre esta cuestión, sin la cual no sería posible encontrar una solución verdadera.

3. En cuanto al concepto y la viabilidad del fondo rotatorio propuesto, sería muy necesario realizar el examen antes mencionado sobre los sistemas actuales sin ideas preconcebidas sobre la necesidad de su creación, antes de llegar a resultados concretos. El Japón desea insistir en que se deberían estudiar todos los programas vigentes y en que el aumento de medios posibles no siempre llevaría a una situación mejor y más práctica.

4. Para solucionar las dificultades que se han planteado hasta ahora en una serie de debates a largo plazo, se debe hacer mayor hincapié en la productividad del sector agropecuario de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, como se indica en la propia Decisión y el addendum a la propuesta de 16 países (G/AG/W/49/Add.1). Basándose en su experiencia sobre el terreno, el Japón subraya que para el desarrollo a largo plazo del sector no sólo es importante la asistencia técnica y financiera, sino también una buena administración por parte del gobierno receptor. En este sentido, tenemos la obligación de establecer normas comerciales relativas al sector agropecuario que no impidan a la agricultura interna crecer de manera suficiente.

5. Observamos la siguiente tendencia general sobre la ayuda alimentaria: poca ayuda cuando el precio es alto y se espera con ansia, y viceversa, porque esta ayuda se basa principalmente en intereses comerciales. Para corregir esta deficiencia, sería preferible crear reservas de alimentos para casos de necesidad. A partir de esta posición fundamental, el Japón incorpora en su propuesta de negociación la idea de la constitución de existencias internacionales de alimentos, que permitan el préstamo de alimentos en el caso de escasez temporal. Durante la próxima ronda de negociaciones, el Japón espera presentar una versión más concreta de esta idea, sobre la cual se deberían celebrar nuevos debates.

### **Pregunta 1**

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### **Respuesta**

- i) Al prestar ayuda alimentaria, es conveniente considerar las importaciones comerciales habituales (UMR), fijadas sobre el principio de colocación excedentes de la FAO, como los niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.

- ii) Con respecto a la segunda pregunta, los criterios apropiados consistirán en establecer si un país puede conseguir o no el nivel normal de importaciones (es decir, las UMR) en condiciones comerciales, incluso en circunstancias como el aumento de los precios internacionales de los productos alimenticios básicos y la escasez de divisas a causa de crisis económicas.

#### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

Antes de crear el fondo rotatorio propuesto, habría que estudiar las demás posibilidades de recaudación de fondos. El Japón reconoce la importancia del problema de la seguridad alimentaria, ampliamente experimentado por los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, pero sigue abrigando un cierto escepticismo en cuanto a la necesidad y utilidad del fondo y estimando que las facilidades financieras existentes pueden resultar útiles.

#### **Pregunta 6**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países (pregunta formulada a los donantes)?**

#### Respuesta

Como premisa, el Japón no se compromete a la creación de un fondo rotatorio.

#### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

- i) La seguridad alimentaria requiere una combinación apropiada de producción interna, importaciones y constitución de reservas. Ahora bien, se debería conceder máxima prioridad a la producción interna estable. Desde esta premisa, el Japón considera esencial ofrecer a los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios la ayuda necesaria para sus esfuerzos de autosuficiencia en favor de la mejora de la productividad.
- ii) Sin embargo, es natural que se haga llegar con prontitud a los países que sufren crisis alimentarias derivadas de factores negativos, como catástrofes naturales o conflictos, ayuda alimentaria que bloquearía la producción interna, las importaciones o la constitución de reservas. Además, desde un punto de vista puramente económico, esta solución es práctica para atenuar las dificultades a corto plazo de financiar las importaciones de alimentos.
- iii) El Japón propone un nuevo marco para la constitución de existencias internacionales con objeto de abordar estas dificultades a corto plazo de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Este sistema permitiría ayudar a dichos países en casos de urgencia mediante la utilización de las reservas de alimentos ya existentes en cada país.

## Pregunta 9

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

Consideramos que es necesario examinar detenidamente la experiencia anterior con los acuerdos internacionales sobre productos básicos, cuya finalidad era la estabilización del precio de los productos básicos mediante existencias reguladoras internacionales, y que no funcionaron tan satisfactoriamente como cabía esperar.

## JORDANIA

### Pregunta 1

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

- Los niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos son los siguientes:
  - trigo 600.000 toneladas + 150.000 (reservas estratégicas)
  - arroz 180.000 toneladas
  - azúcar 180.000 toneladas
  - maíz 400.000 toneladas
  - cebada 600.000 toneladas + 100.000 (reservas estratégicas)
- A comienzos de los años ochenta, el crecimiento económico de Jordania descendió a un nivel tan bajo que se produjo una reducción del PIB real por habitante entre 1981-1989. Además, las reservas de divisas de Jordania, en cuanto a meses de cobertura de las importaciones, fueron disminuyendo progresivamente hasta alcanzar un punto crítico en 1989, por lo que los criterios apropiados para determinar las dificultades a corto plazo, incluso en el presente, dependen de las reservas de divisas, así como del promedio de los datos relativos a las importaciones comerciales de productos alimenticios básicos en los tres últimos años, período en el cual el aumento de los precios superaría, con carácter mensual, el valor medio normal de estas importaciones por lo menos en un 25 por ciento.

### Pregunta 2

**comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

### Respuesta

Experiencia de Jordania con respecto a las dificultades de financiación a corto plazo de niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.

- Los resultados del sector agropecuario en Jordania durante los años 1993-2000 pone de manifiesto una disminución de la actividad agropecuaria en comparación con los años anteriores. La reducción era atribuible en gran medida a factores climáticos, como la falta de precipitaciones durante la estación de las lluvias y su escasez en fases críticas del crecimiento de los cultivos, además de una serie de intensas heladas.
- La sequía ha afectado gravemente a la producción de muchos cultivos agrícolas, por cuyo motivo los niveles de producción para la temporada 1999/2000 fueron muy inferiores al promedio de los años anteriores (1993-1998). Como se observa en el cuadro 4, la producción de trigo y cebada disminuyó radicalmente; en consecuencia, las importaciones de productos alimenticios básicos aumentaron, como se observa en el cuadro 2. Las estimaciones preliminares de las pérdidas agropecuarias provocadas por las sequías en 1999/2000, resumidas en valor equivalente en dólares de los Estados Unidos a las pérdidas directas, ascienden por lo menos a 160 millones. Para los olivos y los árboles frutales las pérdidas representan el 37 por ciento del total, siguen las del ganado con un 24 por ciento, las de las tierras de pastoreo y el forraje con un 17 por ciento, las de los cultivos extensivos con un 15 por ciento y las de las hortalizas, con un 7 por ciento. Así pues, se necesitaba un programa de socorro de urgencia que prestara una asistencia parcial a los agricultores, los ganaderos y los productores de cultivos arbóreos de secano más afectados, a fin de que pudieran satisfacer sus necesidades mínimas y comenzar una nueva estación en condiciones mínimamente aceptables.
- El considerable aumento de las exigencias del servicio de la deuda externa a finales de los años ochenta fue un factor importante en la crisis económica. Desde entonces, el volumen de la deuda externa y la carga que representaba sobre las reservas de divisas del Reino han creado un desequilibrio estructural responsable de obstaculizar el proceso de desarrollo económico. A pesar de los esfuerzos del Gobierno de Jordania a este respecto, que arrojaron resultados positivos y mejoraron la situación de la deuda externa, se considera todavía que el **problema** es un importante desequilibrio que requiere una estrategia a largo plazo para limitar sus efectos negativos en la economía nacional.
- Estos desequilibrios de la economía de Jordania y la inestabilidad de los precios mundiales de los productos alimenticios básicos durante el período de 1995/1996 instaron a las autoridades competentes a buscar asistencia para reforzar las existencias estratégicas y los niveles normales de importaciones de productos alimenticios básicos, mediante programas de ayuda como los sistemas de garantía del crédito a la exportación y los programas de ayuda alimentaria (véanse los cuadros 6 y 7).

### **Pregunta 3**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

### Respuesta

Tras un fuerte crecimiento en el decenio de 1970, e incluso a comienzos del siguiente decenio, el crecimiento económico descendió a un nivel tan bajo que disminuyó el PIB real por habitante entre 1981-1988. Las reservas de divisas de Jordania en cuanto a meses de cobertura de las importaciones fueron disminuyendo sin cesar hasta alcanzar un punto crítico en 1989, cuando sólo podían cubrir las de unos pocos días. Al mismo tiempo, la deuda total del Gobierno, como porcentaje del PIB, casi se duplicó entre 1980 y 1988. La situación crítica de la economía de Jordania en 1989 llevó a una negociación con el Fondo Monetario Internacional de asistencia para la reestructuración de la economía. Comenzó con una importante devaluación del dinar en 1989 (véase el cuadro 10), junto con la liberalización del comercio mediante reducciones arancelarias y la supresión de obstáculos a las importaciones.

- Además, los efectos negativos de la crisis del Golfo en la economía de Jordania, con el regreso de más de 400.000 personas entre trabajadores expatriados y repatriados, hizo que casi se duplicara la población, como se observa en el cuadro 9. Como consecuencia, la factura de importación de productos básicos ha aumentado de manera espectacular, junto con un aumento de los precios mundiales de los productos alimenticios básicos (trigo, arroz, azúcar, maíz y cebada) especialmente en los años 1995-1997, como se indica en el cuadro 5.
- Además, durante el período de alza de los precios mundiales en 1995/96, se realizaron esfuerzos para hallar asistencia mediante mecanismos de financiación multilateral y bilateral, a fin de financiar las compras de productos alimenticios esenciales, que se introdujeron en forma de programas como los de garantía del crédito a la exportación patrocinados por los Estados Unidos y programas de ayuda alimentaria de los Estados Unidos, el Japón e Italia, (véanse los cuadros 6 y 7).

#### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del Fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

Opinión de Jordania con respecto al concepto y viabilidad de la propuesta del fondo rotatorio:

- Jordania respalda el concepto de la creación de un fondo rotatorio interinstitucional para ayudar a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados (PMA) a tener acceso a mecanismos de financiación, a fin de mantener el volumen normal de importaciones de alimentos básicos durante períodos en que los precios de mercado son altos, sin comprometer su balanza de pagos. Por consiguiente, Jordania respalda la propuesta presentada por varios países en favor de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA, que explica los detalles técnicos mediante los cuales el fondo rotatorio interinstitucional podría administrar esos mecanismos financieros.

#### **Pregunta 8**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el Fondo rotatorio propuesto, ¿qué directrices deberían preverse en cuanto a las condiciones que habrían de cumplir los países receptores y a la utilización de los recursos por esos países?**

#### Respuesta



La ayuda alimentaria externa a corto y mediano plazo es importante para satisfacer las necesidades de alimentos en relación con las situaciones de emergencia y con los proyectos de asistencia nutricional esencial de muchos países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y PMA. Se recomienda que los donantes de ayuda alimentaria garanticen que harán todo lo posible por mantener sus niveles de ayuda durante los períodos en los cuales aumenten los precios del mercado mundial de los productos alimenticios básicos y que toda la ayuda alimentaria se proporcione en forma de donación total. A largo plazo, las necesidades de alimentos en los países en desarrollo se deberían satisfacer mediante el aumento de la producción interna, así como a través de una mayor capacidad de importación en condiciones comerciales, lo cual podría conseguirse mediante la vinculación de la asistencia técnica a la mejora de la productividad agropecuaria y la infraestructura conexas. El fomento del crecimiento económico de los países en desarrollo debería ser un motor importante del proceso de reforma del comercio multilateral.

### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo?**

### **Respuesta**

Jordania mantiene reservas estratégicas de alimentos como instrumento de gestión del riesgo en caso de escasez de productos alimenticios en los mercados locales y/o cuando los precios mundiales de tales productos sean inestables. Además, Jordania concluye algunas veces contratos de compra de productos alimenticios básicos sobre la base de precios futuros.

**CUADRO 1**

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Valores de las importaciones totales de productos alimenticios y piensos básicos (millones de dinares jordanos -JD-)</b>												
Trigo	42	66	47	62	65	52	99	113	73	50	33	52
Arroz	14	23	15	16	19	13	29	30	32	25	34	29
Azúcar	30	56	29	30	30	41	54	53	41	36	31	32
Maíz	14	12	18	30	35	22	46	42	26	44	37	37
Cebada	18	18	21	27	33	29	41	84	49	16	55	42

**CUADRO 2**

<b>Volumen de las importaciones totales de productos alimenticios y piensos básicos (miles de toneladas -t-)</b>												
Trigo	295	687	580	603	669	508	739	666	574	499	391	642
Arroz	57	105	56	76	81	62	99	84	105	87	111	99
Azúcar	139	202	122	147	145	212	183	177	160	165	174	181
Maíz	141	221	197	333	387	299	446	319	237	447	429	434
Cebada	233	215	262	345	485	472	571	695	494	155	745	477

**CUADRO 3**

Importaciones totales (millones de JD)	1.230	1.726	1.711	2.214	2.453	2.363	2.591	3.044	2.909	2.715	2.636	2.951
Exportaciones totales (millones de JD)	534	612	599	633	691	794	1.005	1.040	1.067	1.046	1.051	1.081
Déficit comercial	-696	-1.114	-1.112	-1.581	-1.762	-1.569	-1.586	-2.004	-1.842	-1.669	-1.585	-1.870

**CUADRO 4**

Producción interna total (miles de t)												
Trigo	54	82	61	75	57	46	58	42	41	36	9	25
Cebada	20	42	39	68	31	27	31	29	29	27	5	12

**CUADRO 5**

Precios medios de importación (JD/t)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Trigo	142	97	82	103	98	102	134	169	128	100	84	81
Arroz	247	222	273	208	239	210	292	351	303	286	306	291
Azúcar	218	280	233	208	207	193	294	299	257	218	176	178
Maíz	96	56	90	90	90	74	104	132	111	113	87	84
Cebada	78	82	82	80	68	61	71	120	98	104	74	88

**CUADRO 6**

Ayuda alimentaria (miles de t)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Marzo de 2002	País donante
Trigo	-	-	-	150	350	202	-	Estados Unidos
Arroz	2	5	-	-	-	-	3	Italia
Maíz	13	-	30	-	-	-	-	Japón
Cebada	11	15	32	41	66	64	-	Japón

**CUADRO 7**

<b>Importaciones mediante sistemas de garantía del crédito a la exportación (miles de t)</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Marzo de 2002</b>	<b>País</b>
Trigo	155	311	142	137	107	400	100	Programas de garantía del crédito a la exportación de los Estados Unidos GSM 102 GSM 103 PL 480

**CUADRO 8**

<b>Año</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Deuda exterior (millones de JD)</b>	4.836	5.457	5.059	4.578	4.230	4.339	4.466	4.723	4.581	5.010	5.186	4.795

**CUADRO 9**

<b>Población total (miles)</b>	2.694	3.468						4.444		4.756		5.039
--------------------------------	-------	-------	--	--	--	--	--	-------	--	-------	--	-------

**CUADRO 10**

<b>Año</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997-2002</b>
<b>Tipo de cambio \$EE.UU./JD</b>	3	2,7	1,7	1,5	1,5	1,5	1,42	1,42	1,41	1,41	1,41

## TÚNEZ

### Pregunta 1

**En opinión de las partes, ¿qué ha de entenderse por "niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos"? ¿Cuáles son los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con "dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos" en el sentido de la Decisión de Marrakech relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y del mandato del Grupo Interinstitucional (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

Los niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos deberían corresponder a las necesidades de importación de un país para un año determinado. Estas necesidades dependerán de la producción nacional disponible y del aumento de la demanda interna.

Por consiguiente, no debe limitarse al nivel de las importaciones tradicionales, calculados como un promedio de los años anteriores.

En cuanto a los criterios adecuados para determinar si un país se enfrenta con dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos, proponemos lo siguiente:

- déficit de la balanza comercial de alimentos;
- déficit de la balanza por cuenta corriente;
- insuficiencia de la ayuda y el apoyo financiero internacional, que cubre sólo en parte las necesidades del país en ese sector.

### Pregunta 2

**Sírvanse exponer la experiencia de su país en lo que respecta a las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos y explicar en qué forma esas dificultades han sido originadas por el programa de reforma de la Ronda Uruguay. ¿Cómo ha hecho frente su país, en su caso, a esas dificultades, especialmente durante el alza de precios de 1995/96, y por qué no ha sido posible hacerles frente en el marco actual de la asistencia (pregunta formulada a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los PMA)?**

#### Respuesta

Los datos relativos a la estructura del comercio exterior ponen de manifiesto que los cereales representaban en promedio el 34 por ciento de las importaciones. Este porcentaje se elevó del 46 por ciento en 1995 al 54 por ciento en 2001.

Este cambio de estructura se debe fundamentalmente al aumento del volumen de las importaciones de cereales a raíz de la disminución de la producción agrícola en 1994 y 1995 y a una elevación considerable del precio de las importaciones, en particular de los cereales (un 27 por ciento más).

La financiación de estas importaciones se realiza mediante créditos exteriores concedidos en condiciones de mercado que, en realidad, acentúan simplemente el déficit de la balanza de pagos y los coeficientes de endeudamiento.

En cualquier caso, ha sido necesaria una movilización de recursos financieros en detrimento de algunos proyectos de desarrollo, en particular de los destinados a promover el uso de recursos naturales y a mejorar la competitividad en el sector agropecuario.

### **Pregunta 3**

**Sírvanse facilitar ejemplos concretos de intentos de obtener asistencia en el marco de las facilidades de financiación multilaterales existentes y de las respuestas de los organismos de los que se ha recabado (pregunta formulada a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los PMA).**

#### Respuesta

Se han realizado esfuerzos a nivel macroeconómico a fin de respetar y controlar los coeficientes de endeudamiento exterior.

Las facilidades existentes que proporcionan los organismos internacionales se consideran una de las diversas fuentes de financiación, pero suelen estar sujetas a condiciones de acceso vinculadas a la aplicación de medidas de reajuste estructural. En otras palabras, no son fácilmente accesibles.

En consecuencia, desde 1996 las instituciones de ayuda alimentaria como el Programa Mundial de Alimentos han clasificado a Túnez entre los países no elegible.

Por consiguiente, Túnez recurre todos los años, según sus necesidades, al crédito exterior en condiciones de mercado o a los créditos de los proveedores, fundamentalmente los Estados Unidos.

El programa de reforma del sector agropecuario y sus efectos deberían evitar la penalización de las economías en desarrollo en general, y en particular las que han sido capaces de lograr resultados económicos y sociales positivos por sus propios medios. En último término, estos requisitos o condiciones para el acceso a fuentes de financiación no hacen sino imponer nuevas obligaciones y limitaciones al país.

Por este motivo, en opinión de Túnez estos logros se deben fortalecer, mantener y respaldar mediante nueva ayuda orientada a las necesidades en esta esfera.

### **Pregunta 4**

**El Grupo desearía conocer su opinión acerca de la concepción y viabilidad del fondo rotatorio propuesto (pregunta formulada a todas las partes interesadas).**

#### Respuesta

El fondo es viable en la medida en que se considera como una facilidad más entre otras y ofrece la ventaja de ser menos restrictivo en cuanto al acceso a sus recursos y al disfrute de sus servicios.

#### **Pregunta 5**

**¿Ofrece el fondo rotatorio propuesto posibilidades de satisfacer las necesidades diversas de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y de los PMA (pregunta formulada a los autores de la propuesta relativa al establecimiento del fondo)?**

#### Respuesta

Las posibilidades de satisfacer estas necesidades diversas dependerán de la cuantía de los recursos puestos a disposición del fondo y, en cualquier caso, este fondo no debe sustituir los mecanismos vigentes o aplicar criterios semejantes.

#### **Pregunta 7**

**En el supuesto de que hubiera de establecerse el fondo rotatorio propuesto, ¿qué debería preverse en lo que concierne a la presentación de informes por los países receptores y a la supervisión (pregunta formulada a los autores de la propuesta relativa al establecimiento del fondo rotatorio)?**

#### Respuesta

En lo que concierne a la presentación de informes por los países receptores, lo que se debería exigir es la presentación de un informe que justifique la utilización de los recursos del fondo.

Con respecto al uso de estos recursos, conforme a la Decisión de Marrakech, se debe prever:

- la financiación de las necesidades de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos en condiciones más favorables que las de mercado y con sujeción a criterios más flexibles;
- la financiación de las solicitudes de asistencia técnica y financiera, a fin de contribuir a mejorar la productividad y la infraestructura del sector agropecuario, y de asistencia a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar su potencial de producción en relación con productos o sectores en los cuales es posible la mejora de dicha capacidad.

#### **Pregunta 8**

**¿Cómo puede, en opinión de las partes, contribuir la ayuda alimentaria a atenuar las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de productos alimenticios (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### Respuesta

La ayuda alimentaria puede contribuir eficazmente a atenuar estas dificultades.

Sin embargo, dicha ayuda está sujeta a determinadas normas y mecanismos, lo que supone la exclusión de ciertos países importadores netos, aunque sufran los efectos del programa de reforma del sector agropecuario.

Así ocurrió con Túnez, donde, como se puso de manifiesto en el documento de la OMC G/AG/W/42/Rev.4, de fecha 27 de noviembre de 2001, "el suministro de ayuda alimentaria se redujo de manera incluso más intensa durante el pasado decenio".

La ayuda tal como se suministra actualmente no cubre las necesidades en cuanto a productos alimenticios. Por este motivo se deben examinar los criterios para tener derecho, a fin de permitir a todos los países afectados obtenerla en condiciones de favor.

#### **Pregunta 9**

**¿Qué opinan las partes de los instrumentos de gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos a efectos de protección contra la inestabilidad de los precios a corto plazo (pregunta formulada a todas las partes interesadas)?**

#### **Respuesta**

Estos instrumentos son útiles por sí mismos. Sin embargo, no alivian los efectos del programa de reforma sobre los países importadores netos de productos alimenticios que afrontan un aumento estructural de los precios e incluso de las importaciones de alimentos en relación con la aplicación ulterior del programa.

Además, su uso requerirá asistencia técnica, entre otras cosas, para la capacitación de los recursos humanos pertinentes.



## ANEXO 4

### Comunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

#### Hacia el Mejoramiento de la Efectividad Operacional de la *Decisión de Marrakech* 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<sup>1</sup>

## I. ANTECEDENTES

Una de las materias ampliamente debatidas durante las negociaciones de la Ronda Uruguay (RU) fue el posible impacto negativo de la liberalización del comercio agrícola en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, lo que reflejó la preocupación en cuanto a que el impacto de la liberalización pudiera sentirse de manera relativamente más intensa en los precios del mercado mundial de los productos alimenticios básicos -que estos países importan en grandes y en mayores cantidades cada vez- que en los productos agrícolas tropicales que constituyen las principales exportaciones agrícolas de estos países. Otras fuentes de posible impacto negativo en términos comerciales fueron la reducción de las preferencias comerciales con la disminución de los aranceles, y las dificultades de los PMAD y los PEDINRA para aumentar sus volúmenes de exportaciones agrícolas debido a las restricciones de suministro. Varios estudios habían llegado a la conclusión de que este grupo de países podía experimentar efectos negativos debido a estos factores, al menos durante el proceso de reforma. Muchos de ellos están entre los más pobres y con mayor inseguridad alimentaria del mundo.

Estas inquietudes fueron reconocidas a nivel político. Así, la *Decisión Ministerial sobre medidas relativas a los efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios* (en adelante, *Decisión*) señaló que:

"Los Ministros reconocen que durante el programa de reforma conducente a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios, los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos."

Para hacer frente a los efectos negativos, la *Decisión* establece cuatro mecanismos de respuesta:

- Ayuda alimentaria;
- Financiamiento de corto plazo de los niveles normales de importaciones comerciales;

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por la División de Productos Básicos y Comercio de la FAO para la Mesa Redonda de la FAO sobre Selección de Cuestiones Relativas a las Políticas del Comercio Agropecuario, Ginebra, 21 de Marzo de 2001.

- Condiciones favorables para los créditos de exportación agrícola;
- Asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad y la infraestructura agrícola.<sup>2</sup>

Los países actualmente reconocidos como menos adelantados (PMAD) son 49 y los reconocidos como países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (PEDINPA) suman 19. Todas las estadísticas pertinentes diferencian claramente a estos dos grupos del resto de los países en desarrollo en cuanto a la situación de seguridad alimentaria y a la capacidad de importar alimentos.<sup>3</sup>

La implementación de la *Decisión* ha continuado siendo insatisfactoria y un tema de preocupación para todos, tanto para donantes como para beneficiarios, a pesar de la presión política ejercida en las principales conferencias internacionales, como lo es la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la UNCTAD y las sesiones ministeriales de la OMC. Muchos analistas opinan que el fracaso en la implementación de la Decisión en su totalidad, incluso en un período como el comprendido entre 1995/1996 y 1996/1997, en que los precios de los alimentos en los mercados mundiales experimentaron una fuerte alza y las facturas de importación de alimentos aumentaron vertiginosamente (ver Cuadro 1) podría ser indicio de un serio problema inherente a la naturaleza misma de la *Decisión*.

**Cuadro 1: Experiencia de los PMAD y PEDINPA en la Facturación por la Importación de Cereales durante 1995-1998**

Los precios mundiales de los cereales experimentaron una fuerte alza durante 1995/6 y 1996/7 y las facturas de importación de cereales de los PMAD y PEDINPA incrementaron aproximadamente un 49 por ciento en comparación con el promedio de los dos años anteriores. Mientras la mayor parte del incremento de la facturación de importación se debió a un costo unitario más alto de las importaciones unitarias, también se produjo una marcada disminución de los embarques de ayuda alimentaria durante este período (alcanzando un 9 por ciento de las importaciones de cereales comparado al 15 por ciento aproximado del total de las importaciones de cereales en 1993/94). El déficit debió ser compensado por importaciones comerciales a precios mundiales más elevados, los cuales ya no gozaban de subsidios. Con baja de los precios del mercado mundial después de 1997, también disminuyeron las facturas de importación de cereales, pero no lo hicieron proporcionalmente debido: a un volumen creciente de importaciones, bajos niveles de ayuda alimentaria y a menor subvención a las exportaciones. Por lo tanto, las facturas de importación de cereales parecen estar ahora en un nivel distinto y más alto en comparación con la situación previa a las negociaciones durante la Ronda Uruguay.

*Fuente: FAO. Informe al Comité de Agricultura de la OMC, 1998.*

En el contexto de las nuevas negociaciones comerciales agrícolas, es que es esencial que se desarrolle un clima de fe y confianza para la continuación del proceso de reforma. El cumplimiento de todos los compromisos, incluida la *Decisión*, es un paso hacia adelante. Para todos los países en desarrollo carentes de seguridad alimentaria, ésta continúa siendo un tema de máxima prioridad. La existencia de un mecanismo contingente en el que pueda confiarse durante los tiempos difíciles crearía un ambiente propicio para las negociaciones e incentivaría a los países a liberalizar en mayor medida sus mercados de productos alimenticios. En el contexto de las nuevas negociaciones comerciales agrícolas, es que es esencial que se desarrolle un clima de fe y confianza para la

<sup>2</sup> En el Anexo 1 puede verse el texto íntegro de la *Decisión*.

<sup>3</sup> Véase "The Food Situation in the Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries" Dirección de Productos Básicos y Comercio, FAO, 1999.

continuación del proceso de reforma. El cumplimiento de todos los compromisos, incluida la *Decisión*, es un paso hacia adelante. Para todos los países en desarrollo carentes de seguridad alimentaria, ésta continúa siendo un tema de máxima prioridad. La existencia de un mecanismo contingente en el que pueda confiarse durante los tiempos difíciles crearía un ambiente propicio para las negociaciones e incentivaría a los países a liberalizar en mayor medida sus mercados de productos alimenticios.

En este Documento se presentan algunas ideas tendientes a facilitar la implementación de la *Decisión*. En la Sección 2 se define la naturaleza de los "efectos negativos" a los que se alude en la *Decisión* y se formula un orden aproximado de la magnitud del "exceso" de costos de importación de productos alimenticios para los países afectados. En la Sección 3 se proporciona información sobre los tres instrumentos considerados en la *Decisión* para ayudarlos a enfrentar las dificultades de corto plazo relacionadas con la importación de alimentos. En la Sección 4 se analizan dos propuestas para implementar la *Decisión*.

## **II. NATURALEZA Y MAGNITUD DEL PROBLEMA ALIMENTARIO ABORDADO EN LA DECISIÓN**

### **Definición de "efectos negativos"**

La *Decisión* define la naturaleza del problema alimentario en términos generales y sostiene que durante el programa de reforma, los PMAD y los PEDINDA "podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables". Por lo tanto, el problema debe tener relación con el acceso a los alimentos en los mercados mundiales "en términos y condiciones razonables", lo que es en realidad un problema ampliamente reconocido en el caso de muchos países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. En consecuencia, la *Decisión* incluso prescribe los tres<sup>4</sup> mecanismos de respuesta previamente mencionados (en la Sección 1).

Pero ¿cuáles son los "términos y condiciones razonables" y cuáles son las condiciones de acceso "no razonables"? Podría haber muchas formas distintas de definir este problema, pero una interpretación simple de la condición de acceso "no razonable" sería una facturación de importación de alimentos por sobre los niveles normales.

### **El elemento catalizador para activar la respuesta a la asistencia**

Los elementos catalizadores son esenciales para decidir cuándo y cómo responder. El texto de la *Decisión* proporciona cierta guía sobre esta materia. Específicamente, no se apoya en una interpretación estrecha de los efectos negativos provenientes de una causa única del problema, por ejemplo, fuertes aumentos en los precios del mercado mundial, o fuertes disminuciones en los embarques de ayuda alimentaria, sino se refiere más bien, en términos generales, al efecto negativo global del programa de reforma en su conjunto.

Estas consideraciones sugieren que los elementos catalizadores no deben basarse en los factores individuales que conducen al problema (es decir, precios más elevados a nivel mundial), sino

---

<sup>4</sup> El cuarto mecanismo de respuesta contemplado por la *Decisión*, la *entrega de asistencia técnica y financiera* a los PMAD y PEDINPA para mejorar su infraestructura y productividad agrícola, está dirigido a problemas alimentarios de largo plazo, en contraste con los otros tres mecanismos. Al incluir también a este instrumento en la lista, la *Decisión* centra directamente la atención en la importancia de abordar la productividad y el crecimiento agrícola en estos países. No obstante, dado que este Documento está enfocado a los problemas de corto plazo, este instrumento no se incluye en el análisis.

más bien en la totalidad de los resultados mismos, es decir, el aumento inesperado de las facturas de importación de alimentos. Esto tiene la implicación adicional de que los elementos catalizadores se refieren más bien a resultados específicos de un país, tales como aumentos excepcionales en una facturación de importación de un país en particular, por consiguiente, lo que parece haberse considerado es la necesidad de ayudar específicamente a los países que han experimentado efectos negativos en un año determinado (normalmente se trata de un grupo distinto de países), en un año, como en 1995/96, cuando se elevaron los precios mundiales de los cereales, en vez de ayudar a todos los PMAD y PEDINPA a la vez.

### **Cuantificación de las facturas no razonables o excesivas de importación de alimentos**

Aunque los cereales representan una elevada proporción de las importaciones totales de alimentos para la mayoría de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, otros alimentos, en particular aceites vegetales, azúcar, productos cárnicos y lácteos, también constituyen una parte importante de la dieta de los pobres y del total de facturas de importación de alimentos. Para este análisis, a fin de demostrar el orden de la magnitud involucrada, el exceso de facturas de importación de alimentos se contabilizó sobre la base de una definición limitada únicamente a los cereales (Alimentos I) y en una definición más amplia de alimentos (Alimentos II) que también incluyen una parte mayoritaria de los alimentos básicos, es decir, aceites vegetales, azúcar, productos lácteos y cárnicos.

Se definieron dos umbrales alternativos para medir el exceso de facturas de importación: i) facturas de importación que superan en más del 105 por ciento el nivel de la tendencia, y ii) aquéllas que superan en más del 110 por ciento el nivel de la tendencia.<sup>5</sup> La diferencia entre las facturas reales de importaciones y se considera que estos valores umbrales representan una facturación "excesiva" o "no razonable" por concepto de importación, a fin de utilizar el término empleado en la *Decisión*.<sup>6</sup>

En los cálculos, los valores absolutos del exceso de facturación de importación de alimentos así definidos se suman en forma separada para 46 PMAD<sup>7</sup> 19 PEDINPA y para ambos grupos. Los valores medios señalados en el Cuadro 1 son los promedios de estos totales para los 10 años incluidos (1989-98). El valor máximo señalado en el Cuadro es el total anual mayor. Por ejemplo, sobre la base del 10 por ciento superior a la norma tendencial, el exceso medio de facturación de importación de los PMAD fue de 179 millones de dólares EE.UU. en el caso de los Alimentos I, y de 224 millones de dólares EE.UU. en el caso de los Alimentos II. Los máximos correspondientes fueron 421 y 441 millones de dólares EE.UU., en 1992 y 1996, respectivamente. Sobre la base del 5 por ciento los valores medios y máximos fueron naturalmente superiores. Para el total de 65 países comprendidos en la muestra, sobre la base de la norma del 10 por ciento, la facturación media de importación fue de 401 millones de dólares EE.UU. para los Alimentos I y de 432 millones de dólares EE.UU. para los Alimentos II. El nivel máximo alcanzado fue un poco más de los 1.000 millones de dólares. Sólo en tres de los diez años el exceso de facturación de importación excedió los 500 millones de dólares EE.UU. -en 1995 (984 millones), en 1996 (1.037 millones), y en 1998 (502 millones). En el otro

---

<sup>5</sup> Los niveles de las tendencias se calcularon mediante la adecuación de las líneas de las tendencias lineales a los datos de importación anual de alimentos para el período 1985-98. Los promedios variables son un elemento alternativo ampliamente utilizado para los valores de las tendencias.

<sup>6</sup> Por ende, en esencia se excluyen de los cálculos las importaciones superiores al nivel tendencial en menos del 5 por ciento (o del 10 por ciento). También se ignoran las importaciones inferiores al nivel tendencial por no ser problemas abordados en la *Decisión*.

<sup>7</sup> No habían datos disponibles para otros dos PMAD. El cuadragésimo noveno país, Senegal, fue agregado a la lista de las Naciones Unidas después de la preparación de estos cálculos.

extremo, el exceso de facturación de importación para el total de 65 países en conjunto tuvo su nivel más bajo en 1991 (84 millones de dólares EE.UU.).

Para una muestra de esa magnitud, el valor del exceso de importaciones obviamente varía en gran medida de un país a otro, así como en un año determinado y con el tiempo para un mismo país. Lo que importa para un plan de compensación es que en un año determinado, sólo algunos países enfrentan facturaciones excesivas por concepto de importación de alimentos.<sup>8</sup>

**Cuadro 1: Facturación de importación de alimentos de los PMAD y PENINDA que excede del 5 y del 10 por ciento por sobre la tendencia (en millones de \$EE.UU.)**

	En más del 5% sobre la tendencia		En más del 10% sobre la tendencia	
	Media	Máximo (año)	Media	Máximo (año)
<b>Alimentos I (sólo cereales)</b>				
PMAD (46)	216	466 (1992)	179	421 (1992)
PEDINPA (19)	300	914 (1996)	222	714 (1996)
Total (65)	515	1.252 (1996)	401	998 (1996)
<b>Alimentos II (cereales y otros)</b>				
LDCs (46)	290	549 (1996)	224	441 (1996)
NFIDCs (19)	336	978 (1996)	208	647 (1995)
Total (65)	627	1.527 (1996)	432	1.037 (1996)

*Notas:* La **Media** es el monto anual promedio para 1989-1998 de importaciones que supera el umbral. El **Máximo** es el valor mayor para el mismo período. Los **Alimentos II** incluyen cereales, productos lácteos y cárnicos, aceites vegetales y azúcar. La tendencia ha sido calculada para el período 1985-1998.

*Fuente:* Calculado sobre la base de los datos de FAOSTAT.

### III. LOS TRES MECANISMOS DE RESPUESTA CONTEMPLADOS EN LA DECISIÓN

A fin de evaluar las propuestas alternativas analizadas, es importante comprender cómo operan actualmente los tres mecanismos de respuesta. Esta sección proporciona la información pertinente.

#### Ayuda Alimentaria

La *Decisión* insta a actuar en dos niveles. Primero, los Ministros revisarán el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre Ayuda Alimentaria (CAA) e iniciarán negociaciones para fijar un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria que sea suficiente para satisfacer las legítimas necesidades de los países en desarrollo durante el programa de reforma. Segundo, se insta a "adoptar directrices para asegurarse de que se suministre una proporción creciente de productos alimenticios básicos a los PMAD y a los PEDINPA en forma de donación total y/o en condiciones favorables apropiadas, acordes con el Artículo IV del Convenio sobre Ayuda Alimentaria".

<sup>8</sup> El anexo proporciona información sobre la capacidad de importación de alimentos de estos países, en términos de la relación existente entre las facturas de importación de alimentos y las exportaciones de bienes y servicios, con ajuste una vez deducido el monto correspondiente a los pagos de deuda.

Respecto del primer punto, el CAA 1999 fijó en 4.895.000 de toneladas la cantidad de productos elegibles (equivalente en trigo) (más de 130 millones de Euro en efectivo) como nivel mínimo. Los volúmenes actuales de la ayuda alimentaria proporcionada han excedido en su mayoría estos niveles mínimos.

Respecto del segundo punto, que es el más importante en contexto, se entrega en el CAA 1999 una lista de los países elegibles en cuatro categorías: a) todos los PMAD; b) 24 países de bajos ingresos de los que 6 son PEDINPA; c) 52 países de ingresos medianos bajos de los que 9 son PEDINPA; d) 4 PEDINPA no incluidos en los puntos b) o c). -Ver Cuadro 2.

El Artículo VII de la Convención establece que se dará Ayuda Alimentaria prioritaria a países de las categorías a) y b), o sea PMAs y países de bajos ingresos (que incluyen 6 países en desarrollo importadores netos de alimentos) y enumera las condiciones de elegibilidad de los países y territorios de las otras dos categorías y que incluyen el resto de países en desarrollo importadores netos de alimentos.

#### **Cuadro 2: Beneficiarios Elegibles conforme al Convenio de Ayuda Alimentaria 1999**

##### *Artículo VII - Países Beneficiarios*

a) Conforme al presente Convenio, se podrá proporcionar ayuda alimentaria a los países en desarrollo y territorios enumerados en el Anexo B, a saber:

- i) países menos adelantados;
- ii) países de bajos ingresos;
- iii) países de ingresos medianos bajos y otros países incluidos en la lista de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios de la OMC en el momento de negociarse el presente Convenio, cuando experimenten emergencias alimentarias o crisis financieras internacionalmente reconocidas que causen emergencias de escasez de alimentos, o cuando las operaciones de ayuda alimentaria estén destinadas a grupos vulnerables.

b) A efectos del párrafo a) previo, cualquier cambio hecho en la lista de territorios y países en desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que se incluye en el Anexo B a) a c), se aplicará también a la lista de países beneficiarios elegibles en virtud del presente Convenio.

c) Al asignar su ayuda alimentaria, los miembros darán prioridad a países menos adelantados y países de bajos ingresos.

##### *Anexo B - Países Elegibles*

"Los países elegibles para el beneficio de ayuda alimentaria conforme al Artículo VII del presente Convenio son los territorios y países en desarrollo enumerados como beneficiarios de ayuda por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en vigor a contar del 1º de enero de 1997, y los países incluidos en la lista de la OMC de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, en vigor a contar del 1º de marzo de 1999".

En virtud de estas disposiciones, los beneficiarios elegibles son:

- a) Los países menos desarrollados: El total de los 48 países enumerados;\*
- b) Los países de bajos ingresos: 24 países enumerados, incluidos 6 PEDINPA (Costa de Marfil, Honduras, Kenya, Pakistán, Senegal\* y Sri Lanka);
- c) Países de ingresos medianos bajos: 52 países enumerados, incluidos 9 PEDINPA (Botswana, Cuba, Rep. Dominicana, Egipto, Jamaica, Marruecos, Perú, Túnez, Venezuela).
- d) Otros 4 PEDINPA enumerados por la OMC (Barbados, Mauricio, Santa Lucía, Trinidad y Tobago)

\* Según mencionado, Senegal fue incorporado desde entonces a la lista de PMAD.

Desde el punto de vista de la *Decisión*, cabe observar que el Convenio no trató de igual forma a todos los PMAD y PEDINPA en términos de prioridad y criterios para la asignación de ayuda alimentaria y, por lo tanto, se podría llegar a una situación en la que no se consideraran íntegramente las necesidades de los 13 PEDINPA restantes. Por otra parte, los criterios de asignación de ayuda alimentaria sugeridos para los grupos c) y d) no se ajustan plenamente a los señalados en la *Decisión*, en particular, en cuanto a que el principio de compensación implícito en la *Decisión* está estrictamente relacionado con el proceso de reforma y no con factores tales como las crisis financieras internacionales y los grupos vulnerables en términos de alimentación. Por lo tanto, existen dudas con respecto a si el CAA satisface por completo las inquietudes reflejadas en la *Decisión*.

### Servicio de Financiamiento Compensatorio

En el párrafo 5 de la *Decisión*, los Ministros reconocen que "como resultado de la Ronda Uruguay algunos países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales y que esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a los mecanismos existentes o a los mecanismos que puedan establecerse, en el contexto de programas de ajuste, con el fin de resolver esas dificultades de financiación". La oración siguiente se refiere a las consultas que el Director General del GATT ha celebrado con el Director Gerente del FMI y el Presidente del Banco Mundial. En consecuencia, la atención ha estado dirigida a los servicios existentes de las dos instituciones de Bretton-Woods, en particular el servicio de financiamiento para cereales del FMI. A la fecha ha habido muy pocos debates sobre la otra opción señalada precedentemente, es decir, "a los mecanismos que puedan establecerse". Las principales características del servicio de financiamiento de cereales del FMI se resumen en el Cuadro 3.

#### Cuadro 3: El Servicio Financiero Compensatorio del FMI

En 1963 se creó, en el seno del FMI, un Servicio Financiero Compensatorio (SFC) para ayudar a los países a enfrentar problemas exógenos temporales que afectaran los ingresos por exportaciones, sin recurrir a ajustes indebidos e innecesarios. La cobertura se amplió en 1981 para incluir el exceso de los costos de importación de cereales. En 1998, este servicio se integró con un nuevo Mecanismo para Contingencias Externas (MCE) a fin de crear un nuevo servicio denominado Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias (SFCC). Sin embargo, el MCE se eliminó a inicios del año 2000 y SFCC se re-denominó SFC.

El propósito del SFC es garantizar asistencia oportuna a los miembros con dificultades en la balanza de pagos (BdP), como resultado de una disminución temporal en los ingresos por exportaciones (o por aumento en los costos de importación de cereales). El déficit de exportaciones y/o el exceso en el costo de importación de cereales debe ser considerado *temporal*, es decir, una desviación de la tendencia que se espera que se revierta, y que debe ser atribuible a factores *en gran medida ajenos al control* de las autoridades.

Conforme al SFC respecto del exceso de importaciones de cereales, el límite de acceso (el monto de la compensación), es determinado por: i) la situación de la BdP de un miembro; ii) la cooperación con el FMI brindada en el pasado con el fin de resolver sus problemas en la BdP; y iii) la voluntad de adoptar políticas de ajuste que cumplan las normas de condicionalidad del tramo superior. De acuerdo de estos factores, los límites de acceso pueden fluctuar entre el 10 por ciento y el 55 por ciento de la cuota. Dentro de estos límites, el acceso se determina por la magnitud del déficit/exceso y la capacidad del miembro para pagar el préstamo.

Según se concibió originalmente, las características fundamentales del SFC eran baja condicionalidad y procesamiento expedito de las solicitudes. Sin embargo, no se pretendía que el acceso fuera automático -se reconocía la importancia de la situación de la BdP del país en su conjunto, y no sólo aquella parte derivada del déficit de las exportaciones o del exceso de importaciones de cereales.

El SFC se ha utilizado relativamente poco, y su componente dedicado a cereales, aun menos. De la compensación total de 4 100 millones de la DEG durante el período comprendido entre 1993 y 1999, sólo el 14 por ciento correspondió a la importación cerealera. Sólo 4 países utilizaron el elemento cereal 6 veces en total en estos 7 años: Moldavia, Sudáfrica, Argelia y Bulgaria. Ninguno de ellos es un PMAD ni un PEDINPA. Ninguno utilizó el servicio en 1995 (año de alza súbita en los precios de los cereales) y sólo Argelia tomó préstamos en 1996.

*Fuente:* Examen de la plantilla del FMI citado en la Nota 9 de este documento.

Las razones por las que el SFC ha sido poco utilizado tienen importancia en la implementación de la *Decisión*. Un factor clave parece ser que los giros deben efectuarse "en el contexto de los programas de ajuste", y son así sujetos a la condicionalidad. Un reciente análisis del servicio efectuado por el FMI confirma que es muy difícil para la mayoría de los países en desarrollo cumplir con los criterios de elegibilidad.

"De hecho, el reconocimiento de que era muy poco común en la práctica que un país tuviera un déficit de exportaciones temporal y exógeno sin tener también un problema más persistente en la BdP fue la principal razón por la cual la condicionalidad del SFC se hizo más estricta en la década de los ochenta y por la cual evolucionó el complejo sistema de límites de acceso al servicio. Cabe destacar en este aspecto que desde principios de los años ochenta el SFC no ha determinado respecto de ningún país la existencia de algún problema en la BdP que se limite exclusivamente al efecto de un problema temporal en las exportaciones o en las importaciones de cereales, y que la gran mayoría de las compras amparadas en el SFC se han realizado en conexión con otros acuerdos". Estas consideraciones sugerirían que unos SFC "independientes" serían apropiados sólo cuando se presentan aquellas circunstancias -en que no existe necesidad de ajuste- que en términos prácticos tienen pocas probabilidades de mantenerse" (párrafo 15 del análisis<sup>9</sup>)."

Otro factor es que la cobertura de los alimentos en el SFC está limitada sólo a cereales, en tanto que la *Decisión* dice relación con los productos alimenticios básicos. Además, el SFC explícitamente enlaza el exceso de importaciones de cereales con los ingresos de las exportaciones -un exceso en el costo de importación de cereales podría compensarse sólo en la medida en que se contrarrestara con un exceso de ingresos de exportación. También existen problemas de interpretación respecto de si las perturbaciones son hechos exógenos y de corto plazo (que no requieren ajuste alguno de las políticas) o de otra naturaleza en que se requiere un programa de ajuste.<sup>10</sup>

La situación de este mecanismo dentro de los distintos servicios del FMI nunca fue cómoda, dado que su origen y permanencia estaban ligados a consideraciones humanitarias y de seguridad alimentaria. Para citar nuevamente el análisis de los funcionarios del FMI mencionado precedentemente:

"El elemento importación de cereales se agregó en 1981 (al SFC original), luego del aumento de la volatilidad de los precios de los alimentos en los años setenta, inicialmente por un período fijo de cuatro años. El Directorio había rechazado esta idea en 1978, sin tener en cuenta que era inapropiado para el Fondo señalar a las importaciones de alimentos como las causantes del problema en la BdP, pero la reconsideró luego de recibir solicitudes del Consejo Mundial de la Alimentación y de

---

<sup>9</sup> "Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility - Preliminary Considerations" por los funcionarios), 9 de diciembre de 1999: <http://www.imf.org/external/np/ccffbsff/review/index.htm>.

<sup>10</sup> La distinción entre perturbaciones de corta vida y de larga vida es importante en este contexto. El alcance respecto de la estabilización de los productos básicos en este último caso es limitado. A pesar de las conclusiones empíricas de varios estudios recientes en cuanto a que las perturbaciones en los precios de los productos básicos se mantienen en general por largo tiempo, la duración de las perturbaciones en los precios de los cereales y otros alimentos básicos en el mercado mundial (por ejemplo, azúcar), es relativamente más corta. Además, las alzas súbitas de precios en los mercados mundiales son en general de mucho menor duración que los períodos de contracción.



la FAO y de ponderar las "consideraciones humanas asociadas a esta materia". Desde entonces, el elemento cereal ha sido prolongado rutinariamente."<sup>11</sup>

Dadas estas dificultades, el futuro del SFC también parece ser incierto. Un reciente análisis del servicio realizado por el Directorio Ejecutivo del FMI resumió la situación en los siguientes términos: "Ningún Director ha abogado por mantener el SFC en la forma en que ahora existe, y el debate se ha centrado en las dos principales opciones analizadas en el documento emitido por los funcionarios: i) eliminación del SFC; o ii) modificaciones sustanciales al servicio, de modo que se limite a casos en que exista un acuerdo o en que no haya ningún otro problema en la BdP". La conclusión a la que se llegó fue que "dejamos por ahora el SFC, mientras se hace un análisis más amplio (de todos los servicios), en el entendido de que si conforme a ese análisis se decide mantener el SFC, hay una fuerte tendencia a modificarlo y ajustarlo conforme a los lineamientos propuestos por los funcionarios."<sup>12</sup>

En resumen, el SFC podría requerir ajustes considerables si el servicio tuviera que utilizarse conforme a lo que se pretende en la *Decisión*. Como mínimo, estos incluyen: i) ampliar la cobertura de los costos de importación de cereales a todos los alimentos básicos; ii) flexibilizar la condicionalidad de la BdP y de otros ajustes, como reconocimiento de que las perturbaciones son exógenas y temporales; iii) uniformar los criterios de elegibilidad para todos los PMAD y PEDINPA, en concordancia con la *Decisión*; y iv) aumentar la tasa de financiamiento en condiciones favorables para hacer más atractivo el servicio, por ejemplo, más cercano al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP).

### **Créditos a las Exportaciones Agrícolas**

El la *Decisión*, los Ministros acordaron garantizar "que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre el trato diferenciado en favor de los PMAD y los PEDINPA". En la OCDE se han desarrollado durante algunos años negociaciones en pos de un Acuerdo sobre créditos a las exportaciones que incluya los productos agrícolas. Hasta ahora no se ha logrado ningún acuerdo y, por lo tanto, no se sabe cuáles serán las disposiciones sobre "trato diferenciado" en el acuerdo resultante a las que se insta en la *Decisión*.

Un reciente estudio de la Secretaría de la OCDE demostró que créditos a las exportaciones agrícolas<sup>13</sup>. Señala que los créditos a las exportaciones agrícolas proporcionados por los países de la OCDE aumentaron notablemente en los últimos años, de 5,5 mil millones de dólares EE.UU. en 1995 a 7,9 mil millones en 1998. El elemento subvención en estos créditos fue en general bajo, alrededor de 300 millones de dólares EE.UU. en 1998. Segundo, se determinó que la mayoría de los créditos a las exportaciones son utilizados para productos alimenticios básicos, principalmente cereales a granel, seguidos de productos vegetales (incluidas semillas oleaginosas y harina de trigo) y productos pecuarios. Tercero, en lo que respecta a los beneficiarios, tanto los PMAD como los PEDINPA recibieron una parte muy pequeña de los créditos a las exportaciones agrícolas (0,2 por ciento y 9 por ciento del total, respectivamente). Una de las insinuaciones de esta conclusión -también destacada en

---

<sup>11</sup> FMI (1999), *op. cit.* Cuadro 2

<sup>12</sup> "Summing Up by the Acting Chairman - Review of Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility - Preliminary Consideration.; Reunión del Directorio Ejecutivo 00/5, 14 de enero de 2000; también disponible en el sitio web del FMI indicado precedentemente.

<sup>13</sup> "An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture) Documento COM/AGR/TD/WP (2000) 91/Final, 2000, OCDE, París. Disponible en la red en <http://www.oecd.org/agr>.

el estudio de la OCDE- fue que los actuales programas de crédito a las exportaciones agrícolas no están dirigidos necesariamente a los países que enfrentan restricciones de liquidez para comprar productos alimenticios en los mercados mundiales, como con frecuencia se afirma para su justificación.

Volviendo a la *Decisión*, que insta a un "trato diferenciado" para los PMAD y los PEDINPA en el acuerdo que se adopte, pueden destacarse en particular dos puntos. Primero, sería necesario prestar especial atención a la porción de los créditos por exportaciones agrícolas que esté destinada a los PMAD y los PEDINPA, la cual es muy pequeña actualmente. Segundo, dado que lo que representa "ayuda", en el sentido estricto del término, es el elemento subvención en los créditos, y no necesariamente el volumen del crédito mismo, es necesario asegurar que la tasa de la subvención continúe siendo más favorable para los PMAD y los PEDINPA (una forma de trato como nación más favorecida donde, por ejemplo, un país donante ofrece las condiciones de crédito más favorables a un país beneficiario).

#### **IV. IMPLEMENTACIÓN DE LA *DECISIÓN*: DOS ALTERNATIVAS**

A continuación se analizarán dos posibles alternativas para la eventual implementación de la *Decisión*: La primera propone que los donantes/organismos implementen la *Decisión* en una forma descentralizada, como en la actualidad, pero con cierto fortalecimiento. La segunda es la creación de un Servicio Especial para Ayuda Alimentaria.

##### **Alternativa 1: Fortalecimiento de los mecanismos actuales**

Cada uno de los tres mecanismos de respuesta a corto plazo representa traspasos del donante al país beneficiario. Estos funcionan sea multilateralmente (como cuando involucran los servicios del FMI y la ayuda alimentaria administrada por el Programa Mundial de Alimentos) o bien bilateralmente (créditos a las exportaciones y ayuda alimentaria conforme al CAA). Cada uno tiene un marco de tiempo diferente para el desembolso y los pagos finales, si fuera necesario, y procedimientos contables distintos.

Con el fin de relacionar los aportes de los distintos programas con las necesidades de los beneficiarios en conformidad con la *Decisión*, se requeriría centralizar la contabilidad y gestión de los reportes, ya que cada fuente de asistencia tiene sus propios objetivos que cumplir además de aquéllos que se desprenden de la *Decisión*. Los servicios del FMI están destinados a los miembros del FMI que enfrenten diversos tipos de dificultades en la BdP; la ayuda alimentaria se realiza no solo por una facturación excepcional de las importaciones sino también por una diversidad de otras razones (como por ejemplo, programas de nutrición y de asistencia de emergencia); se otorgan créditos a las exportaciones para distintos productos en diferentes condiciones y por variadas razones. Para llevar cuenta de estas distintas formas de asistencia y de la manera en que se relacionan con la *Decisión* se requiere algún tipo de mecanismo de control para que el Comité competente de la OMC pueda actuar de la manera apropiada.

<b>Cuadro 4:</b> Ejemplo de formulario de reporte sobre la Implementación de la <i>Decisión</i> (Toda la ayuda se expresa en términos de equivalente de donación, en millones de \$EE.UU.)					
País beneficiario	Ayuda alimentaria	Servicio financiero	Crédito a las exportaciones	Ayuda total	Necesidades totales
<u>PMAD</u>					
País 1					
País 2					
.....					
.....					
<u>PEDINPA</u>					
País 1					
País 2					
.....					
.....					

Como mínimo, todos los donantes deberían empeñar su palabra en relación a su asistencia para hacer frente a la facturación excepcional de importación de alimentos a alguna secretaría central, cuya labor consistiría en estandarizar los datos en una base común de presentación de informes, expresados en unidades de valor comparables (por ejemplo, el elemento donación), compilados por donante y beneficiario y evaluados en comparación con el exceso estimado de facturas de importación de alimentos. Esta secretaría informaría en forma regular al Comité de Agricultura de la OMC. En el Cuadro 4 se muestra un formulario para la entrega de esta información. De esta manera, el déficit de ayuda para necesidades excepcionales de importación de alimentos sería identificado lo suficientemente temprano en el año, de modo que habría tiempo suficiente para que los donantes ajustaran sus niveles de ayuda en la forma apropiada. Este formulario también sería útil para identificar áreas en las que podrían caber mejoras, a efectos de lograr que la ayuda se ajuste plenamente a las necesidades.<sup>14</sup>

Un mecanismo de información sólido de estas características, llevaría gradualmente a mejoras en la medida en que los vacíos relativos a la ayuda serían identificados y las dificultades de implementación serían reconocidas. Sin embargo, no existe garantía de que sea posible predeterminedar los recursos, es decir, que todos los recursos puestos a disposición a través de dichas fuentes sean adecuados y oportunos para satisfacer las necesidades que plantea la *Decisión*. Además, es improbable que esta alternativa conduzca a compromisos vinculantes en la OMC, e involucraría sólo un compromiso de "máximo esfuerzo", como sucede actualmente.

Son estas debilidades en el enfoque descentralizado las que han llevado a varios países a preferir un mecanismo separado para la seguridad alimentaria, con compromisos vinculantes dentro de la OMC y un sistema de desembolso que permita cubrir en forma equitativa la facturación excepcional de importación de alimentos.

<sup>14</sup> En la actualidad, el Comité de Agricultura de la OMC controla la implementación de la *Decisión* tratando los instrumentos en forma separada. Cada donante y agencia proporcionan información sobre sus programas de ayuda, incluido el monto de la ayuda otorgada a los PMAD y a los PEDINPA. Esta información es compilada por la Secretaría de la OMC sin hacer ningún intento para identificar y cuantificar las necesidades del país según se estipula en la *Decisión*, ni para verificar si el nivel total de ayuda proporcionada es el adecuado o si excede de las necesidades.

## **Alternativa 2: Un Servicio Especial de Seguridad Alimentaria de la OMC**

Esta alternativa consistiría en crear un servicio independiente, por ejemplo, un Servicio de Seguridad Alimentaria de la OMC (SSA), únicamente con el propósito de implementar la *Decisión*. Si bien los detalles tendrían que elaborarse, el SSA podría operar en general en la siguiente forma:

### *Un mecanismo de implementación centralizado*

En contraste con el enfoque actual descentralizado, el SSA sería un mecanismo centralizado, con recursos propios de los que podría disponer en la medida necesaria y un mecanismo administrativo para la implementación. Además, a diferencia de lo que sucede actualmente, los compromisos de ayuda serían vinculantes dentro de la OMC.

### *Requerimientos Financieros*

La cuantificación del exceso de facturación de importación de productos alimenticios en la Sección II proporciona una base para calcular el orden aproximado de la magnitud de los recursos requeridos para el SSA. El nivel medio anual de compensación se ha estimado en unos 600 millones de dólares EE.UU. Suponiendo que el proceso de reforma durara seis (diez) años, los requerimientos totales serían de 3,6 mil millones (6 mil millones) de dólares EE.UU. Los compromisos de los donantes pueden ser efectuados tanto en dinero como en especie (por ejemplo ayuda alimentaria), dado que la asistencia se expresa en una base equivalente de donación.

### *Elegibilidad y nivel de compensación*

El SSA debería primeramente verificar que el país cumple con los requisitos para acceder a los recursos hasta su derecho máximo en un año en particular, para lo cual requeriría calcular el exceso de la facturación de importación para cada país beneficiario.

Con el fin de evitar una situación en que los giros excesivos en un determinado año socaven la viabilidad del Servicio en sí, probablemente sería necesario aplicar un tope al nivel de compensación para cada país. Ese tope podría estar determinado, por ejemplo, por: a) el volumen de las importaciones de alimentos en un período de referencia y el aumento de los precios mundiales a la fecha por sobre algún monto de umbral, o bien b) el valor de las importaciones de alimentos en el período de referencia.

### *Control de los recursos disponibles*

El control total de los recursos por parte del SSA es la característica clave que subyace de esta alternativa. Sin embargo, podría no ser absolutamente esencial que el SSA controle todos los recursos físicamente. Los recursos se podrían mantener en otro organismo, como en la Alternativa 1, pero éstos deberían estar comprometidos a su uso por parte del Servicio en la medida en que sea necesario. Este acuerdo requiere en esencia que los compromisos sean vinculantes dentro de la OMC.

### *Presentación de Informes*

Dado que el único objetivo del Fondo es implementar la *Decisión*, el mismo presentaría sus informes directamente del Comité de Agricultura, quien es responsable del control de la implementación.

**Anexo I - Decisión Ministerial de Marrakech 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**

1. *Los Ministros reconocen* que la aplicación progresiva de los resultados de la Ronda Uruguay en su conjunto creará oportunidades cada vez mayores de expansión comercial y crecimiento económico en beneficio de todos los participantes.
2. *Los Ministros reconocen* que durante el programa de reforma conducente a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.
3. Por consiguiente, *los Ministros convienen* en establecer mecanismos apropiados para asegurarse de que la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay en la esfera del comercio de productos agropecuarios no afecte desfavorablemente a la disponibilidad de ayuda alimentaria a nivel suficiente para seguir prestando asistencia encaminada a satisfacer las necesidades alimentarias de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. A tal fin, *los Ministros convienen* en:
  - i) examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986 e iniciar negociaciones en el foro apropiado para establecer un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma;
  - ii) adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de productos alimenticios básicos se suministre a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en forma de donación total y/o en condiciones de favor apropiadas acordes con el artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986;
  - iii) tomar plenamente en consideración, en el contexto de sus programas de ayuda, las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola.
4. *Los Ministros convienen* también en asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.
5. *Los Ministros reconocen* que, como resultado de la Ronda Uruguay, algunos países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales y que esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a las facilidades existentes o a las que puedan establecerse, en el contexto de programas de reajuste, con el fin de resolver esas dificultades de financiación. A este respecto, los Ministros toman nota del párrafo 37 del informe del Director General a las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 sobre las consultas que ha celebrado

con el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y el Presidente del Banco Mundial (MTN.GNG/NG14/W/35).

6. Las disposiciones de la presente Decisión serán regularmente objeto de examen por la Conferencia Ministerial, y el Comité de Agricultura vigilará, según proceda, el seguimiento de la presente Decisión.

**Anexo II - Indicador de la capacidad de importación de alimentos de determinados PMA y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios**

	País	Importaciones de alimentos	Exportaciones de bienes y servicios - deuda <sup>1</sup>	Indicador de la capacidad de importación
		(a)	(b)	(a)/(b)
		Millones de \$EE.UU.		%
<b>PMA<sup>2</sup></b>				
1.	Angola	235	3.401	6,9
2.	Bangladesh	766	4.385	17,5
3.	Benin	89	538	16,5
4.	Burkina Faso	60	260	23,2
5.	Burundi	11	55	20,0
6.	Camboya*	60	862	6,9
7.	Cabo Verde*	41	97	42,6
8.	Rep. Centroafricana	16	159	10,3
9.	Chad	19	192	9,7
10.	Comoras*	20	44	45,5
11.	Djibouti	44	193	22,7
12.	Guinea Ecuatorial*	8	100	7,8
13.	Gambia	55	179	30,9
14.	Guinea	143	600	23,9
15.	Guinea-Bissau	25	28	90,7
16.	Haití	262	262	100,1
17.	Lao, R.D.P.*	21	408	5,1
18.	Lesotho	65	196	32,9
19.	Madagascar	62	673	9,2
20.	Malawi	121	320	37,8
21.	Maldivas	24	364	6,7
22.	Malí	56	431	13,1
23.	Mauritania	150	353	42,4
24.	Mozambique	153	355	43,1
25.	Myanmar	156	1.308	11,9
26.	Nepal*	53	1.038	5,1
27.	Níger	61	264	23,2
28.	Rwanda	60	81	73,7
29.	Samoa*	20	71	28,4
30.	Sierra Leona	75	103	72,3
31.	Islas Salomón	15	205	7,3
32.	Sudán*	176	588	29,9
33.	Tanzanía, Rep. Unida de	165	1.019	16,2
34.	Togo	46	461	9,9
35.	Uganda	62	572	10,8
36.	Vanuatu*	8	124	6,6

<sup>1</sup> Exportaciones de bienes y servicios menos pagos en concepto de servicio de la deuda.

<sup>2</sup> Se informa sólo sobre 36 PMA, debido a la falta de datos sobre el comercio de servicios.

	País	Importaciones de alimentos	Exportaciones de bienes y servicios - deuda <sup>1</sup>	Indicador de la capacidad de importación
		(a)	(b)	(a)/(b)
		Millones de \$EE.UU.		%
PDINPA				
1.	Barbados	47	1.134	4,1
2.	Botswana	157	2.430	6,5
3.	Côte d'Ivoire	279	3.535	7,9
4.	Cuba	459	n.d.	-
5.	Rep. Dominicana	319	6.193	5,1
6.	Egipto	2.546	11.589	22,0
7.	Honduras	97	1.502	6,5
8.	Jamaica	221	2.761	8,0
9.	Kenya	340	2.209	15,4
10.	Mauricio	173	2.296	7,5
11.	Marruecos	950	6.266	15,2
12.	Pakistán	1.193	6.392	18,7
13.	Perú	923	5.095	18,1
14.	Senegal <sup>3</sup>	293	1.082	27,0
15.	Sri Lanka	449	4.746	9,5
16.	Santa Lucía	36	339	10,7
17.	Trinidad y Tabago	137	2.447	5,6
18.	Túnez	564	6.756	8,3
19.	Venezuela	785	16.590	4,7

Nota: Los datos corresponden al promedio de 1995-1998 o los cuatro últimos años disponibles. El asterisco (\*) indica que el país no es miembro de la OMC.

Fuente: Importaciones de alimentos según FAOSTAT. (Alimentos básicos según la definición que figura en el texto, Alimentos II); Exportaciones y servicio de la deuda: FMI. *International Financial Statistics*.

<sup>3</sup> Después de la preparación de este anexo, se añadió al Senegal a la lista de PMA de las Naciones Unidas.



Fondo rotatorio para los fines de aplicar la Decisión de Marrakech de la OMC  
relativa a los países menos adelantados y los países en desarrollo  
importadores netos de productos alimenticios<sup>1</sup>

## **Resumen Ejecutivo**

*Objetivo del Fondo Rotatorio (FR)* - El objetivo del FR es proporcionar mecanismos de créditos para resolver las dificultades de financiamiento de corto plazo que puedan experimentar los países menos adelantados (PMAD) y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (PEDINPA) al financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. Se sostiene que la provisión de financiamiento no requeriría otra justificación más que la evidencia de que los costos totales de las importaciones son excesivos.

*Tamaño del FR* - El parámetro clave que determina el tamaño del FR es el nivel de umbral seleccionado para definir los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos. Suponiendo una cobertura del 25 por ciento, es decir, que los costos totales de las importaciones de alimentos superiores al 125 por ciento de los niveles normales fueran considerados excesivos, una dotación inicial de 1.000 millones de dólares EE.UU. bastaría para años "normales", respaldada por fondos de reserva adicionales que asciendan a otros 1.000 millones de dólares EE.UU. para cumplir con los requerimientos de los años de alzas súbitas. Estos fondos se devolverían a los contribuyentes después de dos o tres años de la entrega de dichos "préstamos excepcionales". De este modo, la contribución neta total al FR sería 1.000 millones de dólares EE.UU. más la obligación (en la forma de "pagarés" o algo similar) para proveer recursos disponibles para préstamos en años de alzas súbitas.

*Tope de los giros del FR* - Para asegurarse contra el hecho improbable de que el total de los recursos del FR (los fondos extras incluidos) no sean suficientes para cubrir las solicitudes de préstamos en un año de alza excepcional, los préstamos tendrían que tener un tope. De este modo, la deuda exigible de los contribuyentes siempre permanecería fija, es decir, no sobrepasaría los 1.000 millones de dólares EE.UU. durante un período de alza (que podría durar uno ó más años). Una opción de tope es racionar totalmente las reservas -durante el período de alza- a todos los prestatarios potenciales de manera proporcional. Otra opción sería introducir un elemento de tratamiento especial y diferencial de manera que se pusiera tope a los préstamos solicitados por los PEDINPA, pero no a los de los PMAD.

*Ubicación institucional del FR* - Se esperaría que el FR fuera administrado por una institución financiera existente con la logística, recursos humanos y experiencia necesaria en la administración de fondos. Además, sería deseable que tuviera experiencia en materia de financiamiento de programas de desarrollo agrícola en los eventuales países beneficiarios. El Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) es una institución que cumple con estos requisitos.

## **I. ANTECEDENTES**

En una decisión adoptada por el Consejo General de la OMC el 15 de diciembre de 2000, se le solicitó al Comité de Agricultura (CdA) que estudiara los medios posibles de mejorar la efectividad de la aplicación de la Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios. En este contexto, un grupo de 16 países en

---

<sup>1</sup> Nota Técnica de la Secretaría de la FAO, preparada para la consulta informal de la FAO celebrada en Roma el 17 de septiembre de 2001.

desarrollo Miembros de la OMC presentó, el 25 de abril de 2001, una propuesta que insta a establecer un Fondo Rotatorio Inter-agencias con dos componentes.<sup>2</sup> Propusieron que:

"El primer componente, y variable, de este Fondo (que comprenderá facilidades de financiamiento existentes y/o nuevas, según corresponda), será para asegurar que se pongan a disposición de los PEDINPA y PMAD financiamientos y condiciones concesionarias adecuadas durante los períodos de precios altos en el mercado mundial". Un segundo componente, y fijo, del FR debería "proporcionar asistencia técnica y financiera a los PMAD y PEDINPA para proyectos específicos vinculados con el mejoramiento de la productividad agrícola y de la infraestructura correspondiente, además de las actividades bilaterales y multilaterales de los donantes en esta área".

En septiembre de 2001, la FAO organizó una reunión informal de expertos de diversas organizaciones internacionales<sup>3</sup> para discutir la naturaleza y modalidad de la operación del FR propuesto. En la Sección II, se resumen las opiniones expresadas por los expertos durante esa reunión. En la Sección III, se desarrolla la posible naturaleza del *componente variable* del FR y su operación e incluye su base de recursos y la modalidad de su operación. El componente fijo de la propuesta del FR no se incluye en esta nota.

## **II. RESUMEN DE LA CONSULTA INFORMAL DE EXPERTOS DE LA FAO DE SEPTIEMBRE DE 2001**

Los análisis de los expertos durante la Consulta en Roma en septiembre 2001 y consultas anteriores realizadas en Ginebra en marzo de 2001<sup>4</sup>, permitieron identificar varios problemas involucrados en la racionalización del FR y su objetivo, cómo podría operar en la práctica y cuál sería la mejor manera de usar sus recursos. A continuación los resultados.

El objetivo del FR sería proporcionar un mecanismo de préstamo para resolver dificultades financieras de corto plazo que los países calificados puedan experimentar al financiar los niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. Los préstamos provenientes del Fondo se usarían para compensar los costos excesivos de los totales anormales por importación de alimentos. Se consideraron dos enfoques en relación con la obtención de préstamos del FR: *ex post*, o sea: la obtención del préstamo ocurre después de efectuarse las importaciones con los recursos propios de un país; y *ex ante*, es decir, la obtención del préstamo ocurre en el momento en que el país importa los suministros necesarios. Ambos casos tienen repercusiones en relación con la actitud y la capacidad del país para movilizar recursos para satisfacer sus necesidades de importaciones de alimentos al igual que las condiciones que puedan ser inherentes a las extracciones provenientes del FR.

Cuando el préstamo ocurre *ex post*, en el año siguiente al incremento en el costo total de las importaciones, la condición para activar la extracción del FR se habría cumplido si ya se hubiera hecho el desembolso adicional en divisas para asegurar las importaciones extraordinarias de alimentos. Esta es la condición principal para usar los recursos del FR y es una que por definición se cumple, es decir: el costo total real de las importaciones de alimentos aumentó más allá de cierto

---

<sup>2</sup> Propuesta para implementar la Decisión Ministerial de Marrakech a favor de los PMAD y de los PEDINPA, G/AG/W/49, 19 de marzo de 2001.

<sup>3</sup> Ver Anexo I para la lista de participantes.

<sup>4</sup> Durante la Mesa Redonda de la FAO en Ginebra el 21 de marzo de 2001. Por ejemplo: ver el reporte de las discusiones de la FAO: "Hacia el Mejoramiento de la Efectividad Operacional de la Decisión de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reformas en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios".

nivel. La existencia misma del derecho de extracción sería una garantía para que los gobiernos pudieran asegurar una financiación concesionaria para la importación de alimentos más allá de cierto nivel. Por lo tanto, los países que enfrentan ya sea una alza súbita en los precios de las importaciones y/o un incremento del volumen de las importaciones podrían extraer confiadamente de sus escasas reservas o solicitar préstamos en condiciones comerciales, sabiendo que podrían contar con una concesión financiera para las importaciones extraordinarias en un corto plazo.

De acuerdo con el enfoque *ex ante*, se podría necesitar alguna garantía adicional para asegurar que las cantidades de productos alimenticios importados sean verdaderamente superiores a las que de otro modo se habrían necesitado para mantener los niveles normales de consumo. Esto puede presentar algunas dificultades. Primero, las bases de datos para evaluar el nivel de consumo de alimentos en el año en curso rara vez se encuentran lo suficientemente actualizadas o son las adecuadas. Sólo los niveles de consumo de cereales de todos los países son vigilados por el Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA) con actualizaciones regulares. Para el caso de otros productos alimenticios, los datos sólo hacen disponibles luego de un lapso de alrededor de un año. Además, las estimaciones de consumo de alimentos dependen no sólo de los datos para la producción y el comercio, que son razonablemente confiables, sino también de los movimientos de las existencias y los niveles de utilización de forraje, semillas y otros insumos que son más difíciles de medir. En otras palabras, gran parte de los datos sobre el consumo de alimentos del presente año consistiría en estimaciones a menudo de dudoso valor para determinar si el nivel de consumo se mantuvo como resultado del aumento en las importaciones de alimentos, el que a su vez conduce a costos excesivos en el total por importación de alimentos.

Segundo, sería necesario establecer criterios para determinar cómo se utilizarían las importaciones adicionales. Aún si se presume que se podría mantener el consumo para la población en conjunto, cabría plantearse la duda en relación a la posibilidad de proteger el consumo de los pobres. Sería perfectamente posible que disminuyese, en tanto que el de los miembros mejor situados de la sociedad se mantuviera, pero no se dispone de esos datos reveladores para todos los países en el año en curso.

En ausencia de información actualizada, la prueba más indicativa de los esfuerzos por parte de los gobiernos sería la comprobación de las medidas ejecutadas en relación al establecimiento de redes de seguridad para la alimentación, en especial para los sectores menos beneficiados, y de la toma de medidas para moderar los aumentos de los precios internos, como recurriendo a provisiones de reserva y disminuyendo los derechos de importación.

Existe una variedad de programas de redes de seguridad social con fondos públicos en un gran número de países en desarrollo que proporcionan redes de seguridad para la alimentación (ver Cuadro 1). Durante períodos de alzas súbitas, uno o más programas podrían proporcionar el mecanismo a través del cual el gobierno podría proteger el consumo de los pobres.

<b>Cuadro 1: Una tipología de intervenciones de redes de seguridad social con financiamiento estatal en países en desarrollo que apoyan la seguridad para la alimentación a nivel individual o del hogar</b>			
<b>Orientación hacia grupos específicos</b>	<b>Alimento</b>	<b>Ingreso</b>	<b>Nutrición</b>
Focalizado	Ayuda para la alimentación de carácter urgente	‘Redes de seguridad’ de transferencia en efectivo	Alimentos para el período del destete para familias de bajos ingresos
	Cupones de compra de alimentos para los pobres	Seguro de desempleo	
	Alimentación escolar para grupos vulnerables	Subvenciones por invalidez	Vitaminas/suplementos minerales para grupos específicos
	Alimentación suplementaria para grupos vulnerables	Pensión de vejez	
No focalizado	Subvención general por el precio de los alimentos	Subsidio familiar universal	Fluorización del agua
	Tipo de cambio sobre-valorado para los alimentos importados		
Auto-focalizado	Proyectos "alimentos por trabajo"	Proyectos de trabajo-efectivo	Yodización de la sal
	Subvenciones para ‘alimentos para los pobres’		

Además de demostrar ex post que el costo de importación de alimentos aumentó de manera excesiva durante el año anterior (o tan pronto como los datos se encontraran disponibles), se podría esperar que los países que reciben crédito del FR se comprometieran a proteger el consumo de alimento de los pobres y de los que carecen de seguridad para la alimentación como objetivo del contrato de préstamo. Cabría esperar que los países receptores informaran acerca del uso de esos fondos, por ejemplo, para reponer las existencias estratégicas de alimentos o para devolver préstamos usados para financiar los programas de redes de seguridad para la alimentación. La evidencia acumulada a través de dicha información no solamente aumentaría la credibilidad de países independientes ante el Fondo, y por lo tanto facilitando futuros préstamos, sino que además contribuiría con los necesarios reportes informativos para los contribuyentes del FR.

Los expertos de la Consulta de septiembre también analizaron el tema de las disposiciones administrativas para el FR. La reunión convino en que no sería apropiado crear una nueva, independiente institución para instalar el fondo. Hubo consenso en que éste fuera operado por un organismo existente que tuviera experiencia en el manejo de fondos además de la infraestructura logística y los recursos humanos necesarios. Esto no sólo permitiría asegurar que los recursos estarían bien administrados, sino también que los costos de administración se mantendrían en un mínimo.

Se consideró al FMI como una opción posible, en gran parte porque ya opera un Sistema de Financiamiento Compensatorio (SFC) el cual se encuentra disponible para los costos totales excesivos de las importaciones de cereales. Sin embargo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que es un organismo financiero internacional especializado en conceder préstamos para el desarrollo agrícola de países de bajos ingresos, fue considerado como una posibilidad más promisorio. En el caso de encontrarse el FR localizado en la FIDA, cabría esperar el fortalecimiento de la complementariedad entre el instrumento de financiamiento a corto plazo (el FR) y el de financiamiento para el desarrollo agrícola y de la alimentación a largo plazo (FIDA). Ambas necesidades de financiamiento no sólo se subrayan en la propuesta hecha por los 16 Miembros de la OMC, sino que también se enfatizan en la *Decisión* de Marrakech. Además el establecimiento del FR

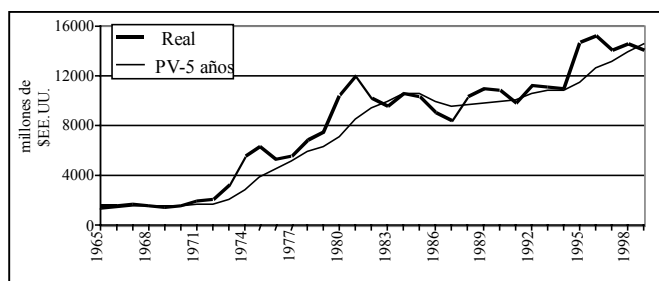
en la FIDA facilitaría la coordinación y complementariedad con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con base en Roma que tienen que ver con los problemas agrícolas y alimentarios.

### III. EL TAMAÑO REQUERIDO DEL FONDO ROTATORIO Y SUS PAUTAS

#### Tendencias en las importaciones de alimentos

El Gráfico 1 muestra los costos totales de las importaciones de alimentos de los PMAD y PEDINPA en los últimos 35 años (1965-1999), junto con el promedio variable de 5 años. Deberían tomarse en cuenta dos aspectos de la tendencia al considerar las características del FR.

**Gráfico I: Promedio anual y variable de los costos totales de las importaciones de alimentos de los PMAD y PEDINPA, 1965-1999**



Primero, ha habido un aumento sostenido en los costos totales de las importaciones de alimentos a través del período, que promedia un poco más del 7 por ciento al año. El aumento fue especialmente agudo durante el período 1972-1984 (más del 11 por ciento al año), seguido por un descenso (hasta aproximadamente 3 por ciento al año). Como el FR tiene que ver con el futuro, por ejemplo, 2002-2012, se requeriría algún ajuste ascendente para tomar en cuenta esta tendencia en relación con el aumento del nivel absoluto de las importaciones excesivas. Así, por ejemplo, la misma desviación del porcentaje del PV-5, digamos en 2005, daría un costo total de las importaciones excesivas mucho más alto que la misma desviación porcentual en 1990.

Segundo, los datos muestran que, en el período completo de 35 años, hubo tres períodos "de alzas súbitas". El primero, durante la crisis para la alimentación de la década del 70, duró tres años (1973-1975), cuando las importaciones reales de alimentos superaron el nivel del PV-5 en un 42 por ciento. El segundo fue en 1980 y 1981 (31 por ciento sobre el nivel del PV-5) y el tercero fue en 1995 y 1996 (con un exceso del 20 por ciento). Este modelo "estocástico" de importaciones de alimentos tiene repercusiones para el diseño del FR, en el sentido de que la distribución de "los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos" no es normal sino positivamente sesgada, es decir que hay algunos valores extremos (de alzas súbitas), pero la probabilidad de que ocurran es pequeña.

También es importante para la operación del FR el número de alzas súbitas "consecutivas". Durante el período de 1965-1999, sólo una vez permanecieron altos los costos totales de las importaciones de alimentos durante tres años consecutivos (1973-1975), en tanto que el período de alza duró sólo dos años consecutivos durante los otros dos períodos.

### **Definición de costos totales excesivos de las importaciones conforme a determinados niveles de umbral**

Aunque se puedan hacer presunciones acerca de los futuros costos totales de las importaciones de alimentos y su modelo para los primeros 10 años en que se pueda esperar que opere el FR, gran parte del análisis debe basarse necesariamente en la experiencia pasada. En vista del marcado cambio en la tendencia de las importaciones de alimentos alrededor del inicio de la década de 1980 (Gráfico 1), el análisis presentado a continuación se basa en los datos para el período 1985-1999. Como se hizo notar anteriormente, más adelante habría que hacer algunos ajustes a los resultados para que reflejen el período futuro.

El tamaño del FR depende del nivel medio de las importaciones excesivas de alimentos, la distribución de su frecuencia y su secuencia de ocurrencia. De este modo, el punto de partida del análisis consiste en definir los costos totales excesivos de las importaciones.<sup>5</sup>

Para cualquier año "t", el costo total excesivo de las importaciones para un país dado es el nivel real de importaciones *menos*

$(1+\alpha) * PV_t$ , donde:

$PV_t$  es el promedio variable para el año (t) calculado como la media de los costos totales reales de las importaciones de ese año y los cuatro años anteriores (por ejemplo, es de 1991-1995 para el año 1995).

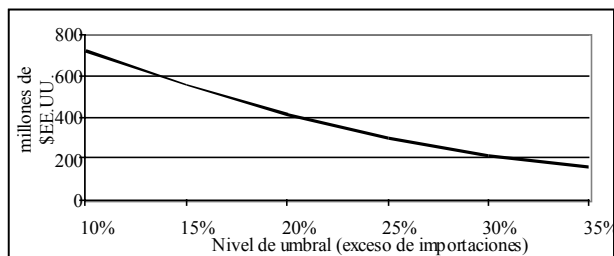
$\alpha$  es un *nivel umbral* y el término  $(1+\alpha) * PV_t$  mide el costo total de las importaciones de alimentos que no se considera excesivo y por eso queda cubierto por los propios recursos del país. Por ejemplo, si este valor es 0,2, sólo se consideran excesivas las importaciones de más de un 20 por ciento sobre el nivel  $PV_t$ .

Los valores excesivos calculados para países individuales se suman para todos los PMAD y PEDINPA en cuestión, con el fin de obtener *el costo excesivo total* para ese año. El Gráfico 2 muestra los valores estimados de los totales excesivos y el Cuadro 1 los varios valores de  $\alpha$ , que varían de 0,10 a 0,35.

---

<sup>5</sup> La naturaleza del problema tratado por la Decisión de Marrakech, al igual que la función central de los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos, se analizan en otro documento de este volumen: ("Hacia el Mejoramiento de la Efectividad Operacional de la Decisión de Marrakech sobre las Medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reformas en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios").

**Gráfico 2: Media de los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos 1985-1999 por niveles de umbral**



El nivel *promedio* del costo total excesivo de las importaciones de alimentos del período 1985-1999 varía entre US\$ 730 millones para un nivel de umbral del 10 por ciento y US\$ 160 millones para uno del 35 por ciento. De este modo, el nivel de umbral es el parámetro clave para determinar el tamaño de los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos y, por consiguiente, el tamaño del FR.

**Cuadro 1: Costos totales excesivos de las importaciones de alimentos para diversos niveles de umbral postulados (Valor en US\$ millones)**

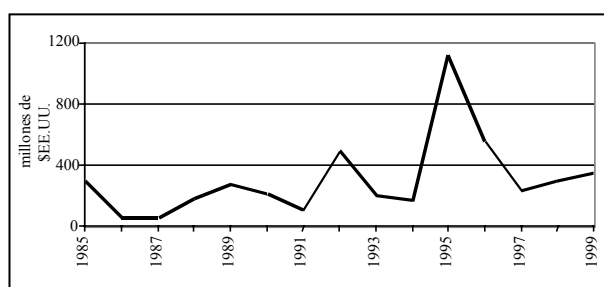
Nivel de umbral (Porcentaje de exceso de años normales)	Promedio de 1985-99	Años de alzas súbitas		Promedio de 1985-1999 (excluidos los dos años de alzas súbitas)
		1995 <sup>1/</sup>	1996	
10	729	2 338	1 780	524
15	558	1 903	1 328	395
20	416	1 482	916	296
25	301	1 119	553	219
30	217	835	354 <sup>2/</sup>	161
35	159	658	270 <sup>2/</sup>	122

<sup>1</sup> Estos son también los niveles más altos durante todo el período de 1985-1999.

<sup>2</sup> Valor en 1992 (que incluso fue más grande que en 1996).

El Gráfico 3 ilustra los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos sobre la base del nivel de umbral del 25 por ciento. Fueron inferiores a US\$ 400 millones durante los primeros 10 años (excepto en 1992 cuando fueron levemente superiores) seguidos por una situación de alza en 1995 que también persistió en el año 1996 y nuevamente estuvieron bajo los US\$ 400 millones en los últimos tres años.

**Gráfico 3: Costos totales excesivos de las importaciones de alimentos en 1985-1989 con un nivel de umbral del 25% (en millones US\$)**



## El tamaño del Fondo Rotatorio

### *Endeudamiento y reembolso*

La característica básica del FR, que es esencial para asegurar que el fondo permanezca viable por un período suficientemente largo, es que se autofinancie. Por consiguiente, los países prestatarios deben asumir la obligación de re-embolsar sus préstamos.

En condiciones normales, el valor del préstamo solicitado debería cubrir el 100 por ciento de los costos totales excesivos de las importaciones de un país. Sin embargo, en períodos de baja disponibilidad de fondos del FR se podría considerar la imposición de un límite máximo (tope).

*El interés* a cargarse sobre el préstamo sería el 0,75 por ciento al año. De manera alternativa, se aplicarían diferentes tasas de interés concesionario a los diferentes países habilitados, dependiendo, por ejemplo, de su PNB per capita o basándose en la clasificación de la AIF del Banco Mundial. Los Anexos 2 y 3 muestran las diferentes condiciones de préstamo del FMI y del FIDA.

*El período de amortización* sería estimado de dos años. De esta manera, el monto del préstamo del 2005 debiera ser amortizado totalmente en 2007, junto con el interés acumulado.

*El saldo del fondo*, es decir, el balance después de los desembolsos (préstamos) e ingresos (amortización) por año (t) sería equivalente a:

$$\text{Saldo (t)} = \text{Saldo (t-1)} - \text{desembolsos (t)} + \text{ingresos (t)}$$

*Posibles ingresos por intereses sobre el saldo "sobrante"* no serán considerados. Naturalmente, el saldo del fondo del FR puede ser invertido con el objeto de ganar interés a tasas comerciales, en lugar de mantener los fondos inactivos. Sin embargo dicha inversión del saldo sobrante dependería en gran medida de los tiempos reales de ingresos y egresos de los fondos, de la gestión administrativa del FR y del cumplimiento de los plazos de amortización de los préstamos por parte de los países deudores. En vista de las dificultades mencionadas, el estudio de este tema (es decir, las ganancias del fondo ocioso), no se considera en el presente análisis.

### *Estimaciones basadas en la experiencia de las importaciones excesivas 1985-1989*

El tamaño y la secuencia de los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos que se ilustra en El Gráfico 3 proporcionan la base principal para estimar el tamaño del FR. Dada la naturaleza estocástica de su distribución, es inevitable que los costos totales excesivos de las importaciones, y por lo tanto las necesidades de financiamiento, se caractericen por varios años de niveles "normales" o bajos de endeudamiento y algunos años de niveles de alzas súbitas.

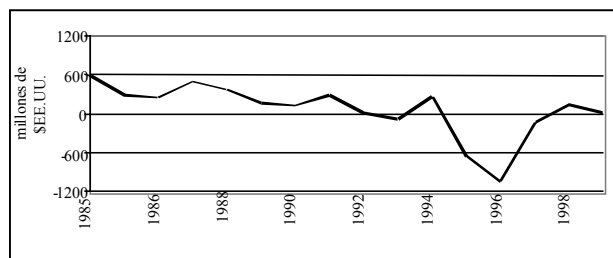
El Gráfico 4 muestra la secuencia hipotética del *saldo del fondo* para el período de 1985-1999 (considerado como se explica mas arriba), suponiendo que el FR se hubiera establecido en 1984, con una dotación inicial de recursos de 600 millones de dólares EE.UU. Sobre esta base, el fondo habría cubierto las necesidades hasta 1992, luego de lo cual se habrían extinguido sus recursos y, en consecuencia, habría dejado de operar en 1993.<sup>6</sup> Obviamente, el FR habría necesitado de nuevas inyecciones contribuyentes para continuar operando.

---

<sup>6</sup> Los números negativos que aparecen en la figura para 1993 (66 millones de dólares EE.UU.), 1995 (654 millones de dólares EE.UU.), 1996 (1 042 millones de dólares EE.UU.) y 1997 (134 millones de dólares EE.UU.) simplemente indican el alcance del déficit con el supuesto capital inicial.

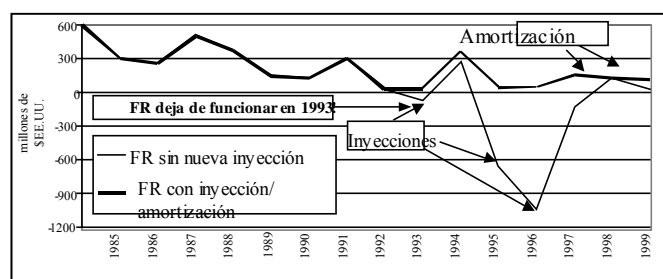


**Gráfico 4: Balance hipotético de los fondos en 1985-1999 en base a un capital inicial de 600 millones de dólares EE.UU. y un umbral del 25 por ciento**



El Gráfico 5 muestra lo que habría sucedido de haberse realizado nuevas inyecciones por parte de los inversores con el objeto de evitar el agotamiento de los fondos. Este caso también considera que los saldos "sobrantes" del FR, a medida que se fueran acumulando, fueran utilizados a fines de reembolsar a los contribuyentes por esas inyecciones extraordinarias. Conforme a este tipo de "disposiciones de reservas", se necesitarían tres nuevas inyecciones: 100 millones de dólares EE.UU. en 1993, 600 millones en 1995 y 400 millones en 1996. A los contribuyentes se les habría reintegrado este total de 1.100 millones de dólares EE.UU. en dos cuotas: 800 millones en 1997 y 300 millones en 1998.

**Gráfico 5: Saldo del Fondo 1985-1998 con nuevas inyecciones en años de alzas súbitas<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Considerando un capital inicial y nivel de umbral según el gráfico 4.

Debería reiterarse que bajo las "disposiciones de reserva" la dotación inicial de fondos de 600 millones de dólares EE.UU. habría sido adecuada para cubrir el total de los desembolsos netos para todo el período de 1984-1999. Además, se presume que los donantes estarían dispuestos para poner a disposición recursos extraordinarios en la contingencia de años de alzas súbitas. Sin embargo, estas inyecciones frescas tendrían que ser reembolsadas. De aquí que, conforme a esta alternativa, la contribución neta al FR habría sido de 600 millones de dólares EE.UU. más la obligación (en forma de "pagarés" o en forma similar) de proporcionar recursos de reserva para préstamos durante períodos de alzas súbitas.

*Estimaciones alternativas, suponiendo otra secuenciación*

Períodos de alzas súbitas en los primeros años del FR - ¿Cuáles hubieran sido las consecuencias si los períodos de alzas súbitas tales como los que ocurrieron en 1995 y 1996 se hubieran presentado a principios de los años 1985 y 1986, por ejemplo? Ese cambio en la secuencia del déficit no habría alterado el nivel medio del FR, pero habría tenido repercusiones en las oportunidades de nuevas inyecciones (y reembolsos). Sobre esta hipótesis, se habrían necesitado nuevas inyecciones de 600 millones de dólares EE.UU. en 1985 y 500 millones en 1986. Como los préstamos de 1985

habrían sido amortizados en 1987, el FR habría acumulado rápidamente un gran saldo, haciendo posible amortizar 800 millones de dólares EE.UU. en 1987 y 200 millones en 1988. El balance de 100 millones se habría podido amortizar sólo en 1991 con el fin de mantener operando el FR. De esta manera, básicamente, el tamaño total del FR (el capital inicial de 600 millones de dólares EE.UU. y la reserva de 1.100 millones) no se habría visto afectado y tampoco habría cambiado la naturaleza del FR.

Períodos de alzas súbitas que se presentan en medio de la secuencia o en otros años de manera aleatoria - Ni el total de los recursos del FR ni la naturaleza de su operación necesitaría cambiar si los períodos de alzas súbitas se presentaran en medio de la secuencia. Esta conclusión también se mantiene cuando la secuencia de los costos totales excesivos de las importaciones de alimentos se genera a través de muestras aleatorias Monte Carlo.

Alzas súbitas que duran tres años consecutivos (como en 1973-1975) - La crisis de la alimentación de 1973-1975 fue la peor de las últimas cuatro décadas. Según se aprecia en el Gráfico 1, el período de alza no fue sólo agudo sino también de una duración sin precedentes. ¿Cuáles serían las consecuencias para el FR si se repitiera tal situación? Las simulaciones demuestran que habría necesidad no sólo de un FR inicial algo mayor (debido a un aumento en el promedio anual del costo excesivo total de las importaciones de alimentos) sino también de mayores inyecciones (en los tres años consecutivos), pero eso no alteraría la naturaleza del FR. Además, la inyección implícita en el tercer año sería pequeña pues se amortizaría el préstamo del primer año.

#### *Ajuste del tamaño del FR para operaciones futuras*

Las estimaciones del tamaño del FR que se analizaron anteriormente se basaron en la experiencia de 1985-1999, pero las importaciones de alimentos de los PMAD y PEDINPA han estado en una tendencia ascendente, según se ha verificado. Se verifica una tendencia de aumento en las importaciones excesivas de alimentos que han sido medidos en relación con un promedio variable, que sube a medida que aumentan los costos.<sup>7</sup> Por consiguiente, sería necesario realizar un ajuste ascendente en el tamaño de la dotación inicial del fondo con el fin de cubrir de manera adecuada los futuros costos totales excesivos de las importaciones de alimentos. Proyecciones de las tendencias de las importaciones de alimentos para los próximos 10 años, por ejemplo iniciando en 2002, sugieren un factor de incremento aproximado del 1,6 sobre el capital inicial del fondo para el período 1985-1999. Por lo tanto, si el FR se fuera a crear con una expectativa operativa de 10 años, el capital inicial debería elevarse a aproximadamente 1.000 millones de dólares EE.UU.

En cuanto se refiere a los fondos de reserva, sería difícil especular sobre la naturaleza de posibles alzas súbitas. La experiencia del pasado establece que no existe una tendencia relativa a la gravedad de producciones insuficientes las cuales derivan en crecientes alzas de precios.<sup>8</sup> Podría repetirse la situación del período 1973-1975 y hasta quizá ser peor, si bien la probabilidad de que esto ocurra es pequeña. En todo caso: ¿Sería justificable proveer suficientes fondos para cubrir tal eventualidad? El sentido común indica que las situaciones extremas requieren respuestas extremas –

---

<sup>7</sup> La misma brecha porcentual entre el costo real de las importaciones de su promedio variable supongamos un 3 por ciento) en el año 2007, por ejemplo, daría como resultado un costo total excesivo de las importaciones mucho más alto que, digamos, en el año 1993.

<sup>8</sup> El análisis de un período de *tiempo mas prolongado* -desde 1970 a 1996- en la producción cerealera demostró que: (i) los precios de mercado mundiales eran *fundamentalmente estables* (tendencia – período de tiempo estacionario - proceso), en el sentido que una conmoción temporaria al sistema no produce efectos permanentes y, luego de un período, el Mercado retorna a su situación previa; (ii) no se han evidenciado tendencias de incremento en la variabilidad de los precios entre años; y (iii) además, tampoco se comprobó evidencia de tendencias de incremento sistemático en la variabilidad (mensual) de los precios anuales (Sarris, A. *The Evolving Nature of Internacional Price Instability in Cereals Markets*, ESPC No. 4, Roma: FAO 1998).

un instrumento estándar difícilmente sería efectivo en tales circunstancias. Además, según desarrollado en la Sección II, un compromiso sin límite de tiempo difícilmente sería aceptado por los contribuyentes y por consiguiente el componente de reserva del FR necesitaría establecerse con un tope; se sugirió un monto de 1.000 millones de dólares EE.UU. Por lo tanto, la cifra de reserva de los contribuyentes debería permanecer fija, es decir que no debería exceder los 1.000 millones durante un período de alzas súbitas (el cual podría extenderse en una duración de uno o más años). Una de las posibles opciones para limitar los montos sería racionalizando el total disponible para préstamos en una manera proporcional entre los países candidatos. Otra posibilidad sería determinada por la introducción de un criterio de trato especial y diferencial según el cual se limitarían los montos de préstamo a PEDINPAs, pero no a PMAs.

En el caso que se calculara un nivel de umbral diferente del 25 por ciento, sería necesario efectuar nuevos ajustes. El Cuadro 2 ofrece una indicación aproximada de los ajustes adicionales que sería necesario realizar a la dotación del capital inicial.

Con respecto al componente de reserva del FR para cubrir los períodos de alzas súbitas, se afirma que no existe manera de determinar la magnitud de las mismas en el futuro. Además, en cualquier caso, existen razones de carácter práctico que explican la aplicación de límites en los montos de préstamo. Consecuentemente, dichos límites impuestos por el FR asegurarían la viabilidad de una operación a largo plazo.

**Anexo I - Fondo Rotatorio para los Fines de Aplicar la Decisión de Marrakech de la OMC:  
Consulta Informal de Expertos celebrada en Roma el 17 de septiembre de 2001**

**Lista de Participantes**

**FMI**

Grant B. Taplin  
Representante Especial ante la OMC  
Asistente de Dirección, Sede de Ginebra

**IFAD**

Kwabena Offei Dei  
Asistente de Control, Departamento Contable

Robert Cassani  
Coordinador, Movilización de Recursos

Carol Upham  
Oficial de Programas  
Fondos Suplementarios

**PMA**

Robin Jackson  
Consejero Superior de Políticas

**Comisión Europea**

André Libens  
Administrador Principal (DG DEV)

**FAO**

Harmon Thomas  
Jefe del Servicio de Política y Proyección de Productos Básicos

Ramesh Sharma  
Economista Superior, Servicio de Política y Proyección de Productos Básicos

Panos Konandreas  
Oficial Superior de Enlace, de la Oficina de Enlace de la FAO en Ginebra

**Otros Expertos**

Jim Greenfield  
Experto en Productos Básicos y Comercio

Alberto Valdes  
Consultor, establecido en Santiago, Chile

## Anexo 2 – Condiciones Generales de la Asistencia Financiera del FMI

Servicio o política	Cargos	Condiciones de recompra		
		Calendario obligaciones (años)	Calendario expectativas (años)	Plazos
Acuerdo de derecho de giro	Tipo de base más recargo <sup>1</sup>	3¼-5	2¼-4	Trimestrales
Servicio ampliado del Fondo	Tipo de base más recargo <sup>1</sup>	4½-10	4½-7	Semestrales
Mecanismo de financiamiento compensatorio	Tipo de base	3¼-5	2¼-4	Trimestrales
Ayuda de emergencia	Tipo de base	3¼-5	No aplicable	Trimestrales
Servicio de complementación de reservas	Tipo de base más 3-5 puntos porcentuales	2-2½	1-1½	Semestrales
Líneas de crédito contingente	Tipo de base más 1,5-3,5 puntos porcentuales	2-2 ½	1-1½	Semestrales
Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza	0,5 por ciento anual	5½-10	No aplicable	Semestrales
<i>Partidas informativas:</i>				
Cargo por servicio	0,5 por ciento			
Comisión de apertura de crédito	0,25 puntos porcentuales sobre las cantidades asignadas de hasta un máximo del 100 por ciento de la cuota, en lo sucesivo 0,1 puntos porcentuales			

<sup>1</sup> Los recargos se aplican al total del crédito pendiente de reembolso en el marco del Acuerdo de derecho de giro y del Servicio ampliado del Fondo, en términos de 1 (2) puntos porcentuales sobre las cantidades superiores al 200 (300) por ciento de la cuota.

*Nota:* La tasa de interés en condiciones de mercado del FMI, llamada "tasa de cargo", se basa en la tasa de interés del DEG actualizada semanalmente para tener en cuenta los cambios de las tasas de interés a corto plazo de los principales mercados monetarios internacionales. En septiembre de 2001, la tasa era aproximadamente del 4 por ciento.

*Fuente:* FMI (disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/tre/lend/terms.htm>).

### Anexo 3 – Condiciones de los Préstamos del FIDA

**Condiciones muy favorables**

(aplicables a los países con un PNB per cápita de 1.063 \$EE.UU., o inferior)

- Exento de intereses
- Comisión por servicios de tres cuartas partes de 1 por ciento (0,75%) anual
- Plazo de vencimiento de 40 años, incluido un período de gracia de 10 años.

**Condiciones intermedias**

(aplicables a los países con un PNB per cápita de 1.064-1.724 \$EE.UU.)

- Interés anual equivalente al 50% de la tasa de interés variable de referencia (determinada anualmente por la Junta Ejecutiva del FIDA)
- Plazo de vencimiento de 20 años, incluido un período de gracia de cinco años.

**Condiciones ordinarias**

(aplicables a los países con un PNB per cápita de 1.725 \$EE.UU., o superior)

- Tasa de interés anual equivalente al 100% de la tasa de interés variable de referencia (determinada anualmente por la Junta Ejecutiva del FIDA)
- Plazo de vencimiento de 15-18 años, incluido un período de gracia de tres años.

*Nota:* Para los fines de la aplicación de la Iniciativa para los PPME, la Junta Ejecutiva del FIDA puede modificar las condiciones de concesión a un país de un préstamo aprobado. Para la determinación del período de gracia, de la fecha de vencimiento y del importe de cada plazo para el reembolso de los préstamos, la Junta Ejecutiva tendrá en cuenta una evaluación de la viabilidad de la deuda de un país realizada en el ámbito de la Iniciativa PPME.

*Fuente:* FIDA - *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* (disponible en Internet: <http://www.ifad.org/pub/basic/lending/e/02polcri.pdf>).

## ANEXO 5

### Comunicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)

#### Servicio de financiamiento compensatorio (SFC)

*En esta nota: i) figura una breve historia del SFC; ii) se describe a grandes rasgos el SFC, modificado en noviembre de 2000; y iii) se indica por qué el SFC no debería ser más automático de lo que es.*

#### 1. Breve historia del SFC

- **El SFC fue creado en 1963, tras un decenio de debates.** Un grupo de expertos convocado por las Naciones Unidas había hecho las primeras sugerencias a este respecto en 1953. La respuesta inicial del Fondo había sido hacer hincapié en la disponibilidad de los instrumentos existentes, pero fue creciendo cada vez más su preocupación por la vulnerabilidad de los países productores de productos primarios. El SFC, tal como fue concebido inicialmente, se caracterizaba principalmente por tener un bajo nivel de condicionalidad y permitir la rápida consideración de las peticiones. Sin embargo, no se tenía la intención de que el acceso a este servicio fuera automático -se reconocía que era importante la situación de toda la balanza de pagos del país, y no sólo la parte correspondiente a una insuficiencia de ingresos de exportación o un exceso de costos de las importaciones de cereales. El límite de acceso (acumulativo) estaba fijado en el 25 por ciento de la cuota. El acceso era "flotante" con respecto a los límites de acceso aplicables en el marco de otras políticas, pero no a efectos de la condicionalidad.<sup>1</sup>
- **El SFC fue objeto de sucesivas liberalizaciones en 1966, 1975 y 1979**, que constituyeron diversas respuestas al escaso uso y a las dificultades en los mercados de productos básicos. El límite de acceso fue incrementado por etapas, llegando a alcanzar el 100 por ciento de la cuota. Se identificaron dos "tramos" de acceso, con criterios más rigurosos de "cooperación" para el acceso por encima del tramo inferior. Sin embargo, estos criterios permanecieron vagamente definidos, ya que el Directorio Ejecutivo destacó la necesidad de que hubiera flexibilidad y, en 1978, rechazó una propuesta del personal de que se adoptara la norma de la condicionalidad del primer tramo de crédito para el acceso al "tramo superior" del SFC. En 1966 se introdujo la "flotación" respecto de la condicionalidad del primer tramo de crédito (de manera que el acceso al SFC no afectaba a la condicionalidad de ese tramo de crédito). También se hizo hincapié en la secuencia temporal; en 1975 se introdujeron diversas modificaciones técnicas para reducir el desfase entre el descenso de los ingresos de exportación y la aprobación de una solicitud en el marco del SFC, y en 1979 se autorizó el uso de datos estimados, con una expectativa de recompra anticipada si las estimaciones exageraban la insuficiencia compensable. También se amplió el alcance del servicio; en 1979 se incluyeron el turismo y las remesas de trabajadores.
- **En 1981 se añadió el componente relativo a la importación de cereales**, inicialmente por un período fijo de cuatro años, a raíz de una mayor volatilidad de los

---

<sup>1</sup> Así pues, el acceso al SFC no se tenía en cuenta para determinar si se había llegado a los límites de acceso a los tramos de crédito, pero sí reducía el monto del acceso disponible para el primer tramo de crédito a efectos de la condicionalidad.

precios de los alimentos en los años setenta. El Directorio Ejecutivo había rechazado esta idea en 1978, por estimar que era inapropiado que el Fondo singularizara las importaciones de alimentos como un problema de balanza de pagos, pero la reconsideró, en respuesta a las peticiones del Consejo Mundial de Alimentación y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y teniendo en cuenta las consideraciones humanas relacionadas con la misma.

- **Después del largo período de liberalización del SFC surgieron ciertas preocupaciones, y las condiciones del SFC se volvieron más rigurosas entre 1983 y 1988.** Al aumentar bruscamente los préstamos en el marco del SFC a comienzos de los años ochenta, la dificultad para definir la "cooperación" fue motivo de inquietud en el Directorio Ejecutivo, y se hizo evidente que era poco común en la práctica que un país experimentara una insuficiencia de ingresos/exceso de costos sin que hubiera un problema subyacente de balanza de pagos. En 1983 se establecieron normas expresas de cooperación para los tramos inferior y superior de acceso al SFC, que fueron desarrolladas en 1988 y pasaron a ser las normas aplicables actualmente.
- **El componente para contingencias fue establecido en 1988**, en respuesta a dos inquietudes estrechamente relacionadas entre sí, cada una de las cuales motivaba a un grupo diferente de miembros: que los acuerdos necesitaban ser protegidos de las perturbaciones negativas, y que la mejor forma de ocuparse de esas perturbaciones era hacerlo en el marco de los acuerdos. El Directorio Ejecutivo había rechazado en noviembre de 1987 una propuesta de sustitución del SFC por un servicio destinado únicamente a ocuparse de las contingencias en el marco de acuerdos. Como solución de transacción, en una serie de 11 reuniones celebradas en marzo de 1988, el Directorio Ejecutivo estableció el nuevo mecanismo para contingencias, reduciendo al mismo tiempo prácticamente todos los límites de acceso del SFC (por ejemplo, se redujo del 83 al 65 por ciento de la cuota la financiación máxima para las insuficiencias de ingresos de exportación).
- **Desde entonces, los dos mecanismos han permanecido invariables**, aunque se introdujeron algunas modificaciones técnicas en los exámenes de 1990-92, con inclusión, en el examen de 1992, de la supresión de la "flotación" del SFC con respecto a la condicionalidad del primer tramo de crédito. Los límites de acceso para cada uno de estos mecanismos se redujeron en porcentaje de las cuotas (pero permanecieron invariables en promedio, en términos de DEG) a raíz de la Undécima Revisión General de Cuotas, de enero de 1999, en espera de los resultados de la revisión en curso.

## **2. Principales características del SFC, modificado en noviembre de 2000**

Durante el examen de los servicios del Fondo que se llevó a cabo en 2000, varios Directores estuvieron a favor de que se suprimiera el SFC, por considerar que otros servicios podían desempeñar su función. Sin embargo, el Directorio Ejecutivo decidió finalmente mantenerlo, pero racionalizándolo sustancialmente, para asegurarse de que no fuera usado de manera inapropiada. Tras la introducción de modificaciones, las características principales del SFC en su forma actual son las siguientes:

- El SFC tiene por finalidad ayudar a los miembros a hacer frente a los problemas **temporales** de insuficiencia de ingresos de exportación y de elevado costo de las importaciones de cereales que crean una necesidad de financiamiento de la balanza de pagos a nivel global. Las crisis de precios de los productos básicos que no crean una



necesidad temporal de financiamiento de la balanza de pagos no darían derecho a obtener una compensación.

- **EL SFC es un servicio no concesionario**, cuya tasa de cargos es igual a la de los acuerdos de derecho de giro. Sin embargo, con respecto a estos últimos, tiene ciertas ventajas para el miembro que pide un préstamo: el acceso a los recursos del SFC está sujeto a límites de acceso separados, y los giros en el marco del SFC están exentos de recargos en los niveles de acceso elevados.
- El SFC funciona con un único conjunto de **límites de acceso**: el 45 por ciento de la cuota cuando hay una insuficiencia de ingresos de exportación o un exceso del costo de las importaciones de cereales, o el 55 por ciento de la cuota cuando concurren las dos circunstancias. En lo que respecta al **escalonamiento**, la duración prevista del servicio es de por lo menos seis meses, con la expectativa de que se realicen compras de montos iguales (a menos que existan buenas razones para concentrar los desembolsos al principio o al final del período).
- Dado que los miembros que realizan giros en el marco del SFC suelen tener problemas de balanza de pagos subyacentes que van más allá de una perturbación temporal, se prevé que los acuerdos en el marco del SFC se concierten en general **conjuntamente** con otros acuerdos del Fondo (acuerdos de derecho de giro, acuerdos ampliados o acuerdos en el marco del servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza), y se basen en su condicionalidad. Sin embargo, es posible concertar un acuerdo **independiente** en el marco del SFC si se determina que la balanza de pagos del miembro es por lo demás satisfactoria (haciendo abstracción de la perturbación causada por las exportaciones o el precio de los cereales).

### 3. ¿Debería el SFC ser más automático y tener una condicionalidad más baja?

Una crítica común del SFC es que no es fácilmente accesible y tiene un nivel de condicionalidad muy elevado. Algunos consideran que es factible que el Fondo ofrezca un servicio **incondicional** que se pueda activar **automáticamente** en caso de perturbación en lo que respecta a los ingresos de exportación o los precios de las importaciones clave. Sin embargo, existen buenas razones para explicar por qué el Fondo no es, probablemente, la institución apropiada para ofrecer una financiación compensatoria que tenga esas características:

- El argumento *supra* se refiere sobre todo a los países de ingreso bajo que no tienen acceso a los mercados internacionales de capital (los países que tienen acceso a un financiamiento externo privado estarían en condiciones de suavizar el impacto de las perturbaciones temporales de los precios de las importaciones para las cuales fue concebido el SFC). En cambio, el SFC no es la opción más atractiva que tienen los países de ingreso bajo para sostener la liberalización del comercio, dada la naturaleza no concesionaria del mismo. Un **acuerdo o un aumento de recursos en el marco del servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza es concesionario y apoyaría mejor las medidas de ajuste estructural a largo plazo necesarias, como la liberalización del comercio.**
- Como ocurre en el caso de los demás servicios, el Fondo exige **salvaguardias adecuadas** para el SFC, a fin de asegurarse de que los recursos se utilicen para lograr la viabilidad externa y no para perpetuar las dificultades de balanza de pagos. De hecho, al reexaminar la experiencia adquirida con el SFC, el Directorio Ejecutivo concluyó que la mayoría de los países interesados necesitaban algún tipo de ajuste

interno, que habría recibido un apoyo más adecuado si se hubiese aplicado un programa respaldado por un acuerdo de derecho de giro, un acuerdo ampliado o un acuerdo en el marco del servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

- La naturaleza de la crisis subyacente de los precios de las importaciones también es importante. Cuando la perturbación de los precios relacionada con la liberalización del comercio es **temporal**, el país podría tener derecho a un acuerdo independiente en el marco del SFC si por lo demás su situación de balanza de pagos es satisfactoria, pero cuando la perturbación es **permanente**, como suele ser el caso, la tarea del Fondo debería ser ayudar al miembro a adaptarse a ella (con el apoyo de un acuerdo), en lugar de proporcionarle financiamiento incondicional.

Observaciones sobre el documento de la FAO referente al Fondo Rotatorio para la aplicación de la Decisión de Marrakech relativa a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios

**Resumen, segundo párrafo.** Se indica en este párrafo que se pedirá a los contribuyentes que aporten recursos suplementarios de disponibilidad inmediata y que estos recursos les serán reembolsados. Sin embargo, el documento no especifica si se pagará un interés sobre estos préstamos y, en caso afirmativo, cuál será el tipo de interés aplicable.

**Sección III.3.3:**

- a. **Primer párrafo.** El Fondo Rotatorio, tal y como se prevé en el proyecto, se autofinanciará y los países prestatarios deben asumir la obligación de devolver sus préstamos. El documento no aborda la cuestión de las obligaciones en mora. Proponemos que se establezcan políticas en materia de impagados y constitución de fondos a efectos contables, así como una política financiera de repartición de las cargas o un mecanismo similar que se utilice para proteger el Fondo Rotatorio de las obligaciones en mora.
- b. **Cuarto párrafo.** Se deberían especificar en el documento los plazos de desembolso y reembolso de los préstamos del Fondo Rotatorio, indicando por ejemplo si se trata de una suma global o de un pago escalonado, así como la moneda o las monedas que se utilizarán para los desembolsos y reembolsos y la frecuencia de los pagos de intereses, a saber, trimestrales, semestrales o anuales.
- c. **Quinto párrafo.** Sería útil que el documento especificara si el Fondo Rotatorio será administrado como una cuenta fiduciaria o administrada, quién lo administrará y, si procede, a cuánto ascenderán los gastos de administración. Recomendamos que el activo y el pasivo del fondo fiduciario o de la cuenta administrada estén totalmente separados de las demás actividades de la institución que administre el Fondo Rotatorio. El documento debería describir también las políticas en materia de contabilidad, presentación de informes y auditoría. Como mínimo, deben prepararse, de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad, estados financieros que sean objeto anualmente de una auditoría externa.

**Observación adicional:**

Las operaciones del Fondo Rotatorio deben incorporar directrices relativas a la determinación de la solvencia de los prestatarios, en particular su capacidad para reembolsar los préstamos. Para ello puede ser necesaria una evaluación global de la situación y las perspectivas macroeconómicas de un país, además de la obligación jurídica de que el gobierno reembolse y el establecimiento de sanciones por falta de pago.

## ANEXO 6

### Comunicación del Consejo Internacional de Cereales (CIC)

#### Mercados mundiales de cereales desde mediados de los años noventa

A mediados de los años noventa, el mercado mundial de cereales registró un período relativamente corto de escasez de suministro y precios elevados de exportación. Sin embargo, la producción se recuperó con rapidez, especialmente en los principales países exportadores, y se reconstituyeron las reservas. A mediados de 1998, los precios del trigo y del maíz habían caído hasta alcanzar casi su nivel más bajo desde los años setenta. Últimamente los mercados se han mantenido relativamente deprimidos, con suministros suficientes para satisfacer el crecimiento constante de las necesidades comerciales y precios de una estabilidad considerable (véase el gráfico).

La producción mundial de trigo y cereales secundarios alcanzó un nivel sin precedentes en 1996, pero desde entonces se ha mantenido a un nivel algo más bajo. La producción de los principales exportadores se mantuvo a un nivel alto, porque el aumento del rendimiento compensó las reducciones de superficie, pero sus cosechas disminuyeron en 2001 a causa del mal tiempo en varias zonas de producción básicas. En China se registró también una importante disminución de la producción, debido en parte a las nuevas políticas para disuadir la producción de cereales de calidad más baja. La producción en la CEI y Europa Oriental fue variable, pero se produjo un aumento importante en 2001. En muchos países en desarrollo, la producción de trigo fue relativamente uniforme, pero se detectó un aumento global de su producción de cereales secundarios.

Aunque la tendencia al alza del rendimiento de los cereales se ha desacelerado, sigue aumentando incluso en países donde ya es elevado, a medida que se introducen nuevas variedades y adoptan prácticas agrícolas mejoradas más agricultores. La superficie cultivada de cereales ha disminuido en muchos países productores importantes, aunque sin duda se podrían volver a utilizar algunas tierras con incentivos comerciales adecuados.

El crecimiento global del consumo mundial de cereales ha perdido impulso desde comienzos de los años noventa. Sin embargo, el uso de cereales para pienso sigue aumentando a un ritmo moderado en los principales países exportadores, hecho atribuible a un aumento de la producción y el comercio de la carne, especialmente en los Estados Unidos. La fuerte reducción de su uso en la CEI y Europa Oriental parece haber tocado fondo, pero el consumo de trigo en China se ha estabilizado. El uso de cereales para consumo humano y para piensos sigue aumentando en muchos países en desarrollo de Asia, América Latina y África del Norte.

El comercio mundial de cereales ha aumentado en alrededor de un 10 por ciento desde mediados de los años noventa, siendo atribuible la mayor parte de su crecimiento a las importaciones de los países en desarrollo. Algunos de los principales antiguos importadores de trigo, en particular China y el Pakistán, han reducido considerablemente sus compras, mientras que las importaciones de Irán, el Brasil, África del Norte, sin contar Egipto, y muchos países menos adelantados son más altas. Las importaciones de cereales secundarios de México, África del Norte y el Cercano Oriente de Asia han aumentado, principalmente para abastecer sus industrias ganaderas en expansión.

La participación de los principales países exportadores en las exportaciones mundiales de cereales se ha reducido en las dos últimas temporadas, debido al volumen de exportación mucho más elevado de los países de la región del Mar Negro, Asia meridional (para el trigo) y el Brasil (para el maíz). Las ventas de maíz de China han sido variables, pero muy elevadas en los últimos años.

Las existencias de los cinco principales países exportadores siguieron siendo altas hasta la presente temporada, en que se registró una disminución debido a sus malas cosechas. Las existencias mundiales de cereales aumentaron fuertemente a finales de los años noventa, pero, a pesar de un volumen muy elevado en la India, han disminuido recientemente, debido sobre todo a una reducción considerable de los remanentes de China.

Desde 1998, los precios mundiales de los cereales se han mantenido a un nivel relativamente bajo, fluctuando dentro de una banda estrecha. A esos niveles, los precios no proporcionan ingresos satisfactorios a muchos productores de cereales, que han solicitado a sus gobiernos una ayuda financiera sustancial para complementar los ingresos del mercado.

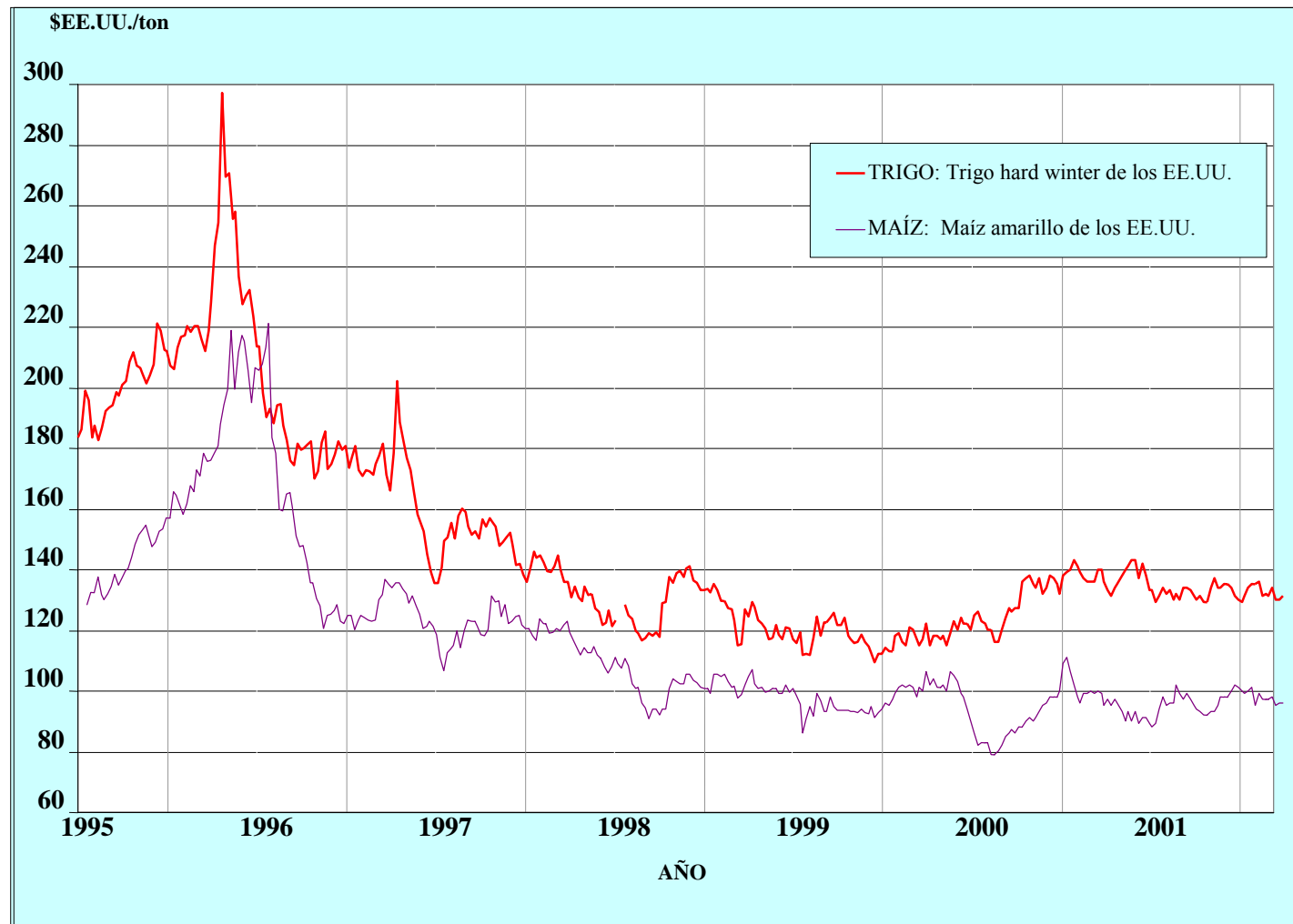
En resumen, las necesidades de alimentos y de piensos de muchos países en desarrollo de medios y bajos ingresos son ahora el principal factor dinámico en el comercio internacional de cereales. Las importaciones de trigo y cereales secundarios de los países en desarrollo han alcanzado ahora los 150 millones de toneladas, casi el 75 por ciento del volumen mundial total.

Tras el corto período de precios mundiales altos para los cereales de mediados de los años noventa, la producción mundial respondió con rapidez a las señales del mercado. Si el crecimiento global del consumo y la producción mundiales de cereales parece haber perdido impulso en los últimos años, el proceso de cambio en la economía mundial de los cereales se ha acelerado.

El comercio de cereales y sus productos se está desplazando hacia nuevas direcciones y formas más elaboradas en respuesta a mercados más abiertos y a los cambios en las necesidades de los consumidores, para los cuales los factores de calidad se están convirtiendo en esenciales para el mercado. El comercio es ahora más fluido y las pautas de compra menos especulativas, más orientadas a cubrir necesidades inmediatas y con una utilización creciente de instrumentos de gestión del riesgo.

## PRECIOS DE EXPORTACIÓN (GOLFO f.o.b.) DE TRIGO Y MAÍZ DE LOS ESTADOS UNIDOS

Julio de 1995 - marzo de 2002



## ANEXO 7

### Comunicación de la UNCTAD

#### Prácticas actuales de la financiación del comercio internacional de productos alimenticios y consecuencias para la estructura y las modalidades de funcionamiento de un "fondo rotatorio" internacional para la financiación de las importaciones de tales productos

#### Resumen

De conformidad con la Decisión Ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, 17 países importadores netos de alimentos propusieron establecer un fondo rotatorio para garantizar a los PMA y los países importadores netos de productos alimenticios que dispusieran de financiación suficiente en condiciones de favor en los períodos en que los precios del mercado fueran elevados. Esta breve nota expone cómo estructurar un fondo semejante para que no precise una burocracia nueva y voluminosa, sea rentable, asegure eficazmente que los países necesitados obtengan oportunamente financiación para la importación de alimentos y contribuya a mejorar el comercio internacional de productos alimenticios.

La presente nota empieza con una descripción de la organización actual de las importaciones de alimentos en los países en desarrollo y las prácticas de financiación del comercio mundial de alimentos. Las importaciones de alimentos son fundamentalmente una actividad del sector privado, y la participación de la mayoría de gobiernos es inexistente o muy limitada, ni siquiera para asignar divisas a las importaciones, puesto que los mercados de divisas de la mayoría de países se han liberalizado. Por consiguiente es preciso que un "fondo rotatorio" llegue al sector privado para que pueda permitir importaciones en cantidad suficiente en períodos en que los precios del mercado mundial son elevados (o cuando una reducción de las importaciones de alimentos en condiciones de favor requiera un aumento de las importaciones en condiciones de mercado).

Como se afirma en el documento, ya es restringido el acceso del sector privado a la financiación. Las empresas deben generalmente comprar en condiciones de "pago diferido", lo que significa que sus proveedores extranjeros están obligados a aceptar los riesgos crediticios de los comerciantes de los países en desarrollo. Hay varias maneras (descritas pormenorizadamente en el documento) en que los proveedores pueden administrar esta exposición al riesgo crediticio, pero en definitiva estos proveedores se ven limitados por el riesgo crediticio total que el mercado puede absorber: para un costo dado el mercado sólo puede absorber una suma X de dólares de riesgo crediticio para el país Y. Por consiguiente, los medios de que actualmente dispone el sector privado para financiar a los importadores de los países en desarrollo son objeto de limitaciones absolutas y no pueden adaptarse, excepto mediante grandes esfuerzos (importantes aumentos de las primas de riesgo para el país y, por ende, de los costos de las importaciones), en caso de aumentos repentinos de las necesidades de financiación.

Habida cuenta de estas limitaciones impuestas por los mecanismos del mercado, sería útil crear un servicio especial que satisfaga las necesidades de financiación del comercio de alimentos en períodos de crisis. Sin embargo, este servicio debería tener por objeto aliviar las necesidades de importación cuando se planteen, en lugar de reembolsar a los gobiernos muchos meses después de experimentado el problema. Para poder ofrecer financiación a su debido tiempo el "fondo rotatorio" puede basarse en mecanismos de activación objetivos, basados en los precios de los alimentos en el mercado mundial y en las reducciones anunciadas de las exportaciones en condiciones de favor a

distintos países. En estos factores no influyen las políticas de los PMA y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que se beneficiarían del apoyo del fondo, por lo cual no sería preciso examinar las políticas alimentarias de los prestatarios potenciales.

Además, el fondo debería basarse en modalidades de desembolso que garantizaran, en primer lugar, que las empresas que realmente importan los alimentos se beneficien de la financiación, y en segundo lugar, que los fondos se destinan efectivamente a la importación de alimentos, y no en cambio a otras operaciones. Ello puede conseguirse aprovechando las modalidades existentes del comercio de alimentos y su financiación. Las prácticas contractuales en vigor y la participación de los bancos en distintas etapas de la cadena de financiación del comercio de alimentos constituyen una buena base para que un "fondo rotatorio" suministre financiación a beneficiarios seleccionados. De esa forma, pueden construirse mecanismos de desembolso del fondo que prácticamente aseguran que los fondos se destinarán a la importación de alimentos por empresas locales con experiencia y buenos antecedentes. La forma de lograr este resultado se expone bastante en detalle en el presente documento.

También es esencial garantizar el reembolso de los fondos. El comercio internacional de alimentos no está exento de problemas -hay incumplimiento de contratos e incluso prácticas fraudulentas- y, en el plano nacional, ha resultado a menudo difícil para quienes financian el comercio de alimentos recuperar sus fondos. Si se traslada parte de los riesgos de financiación a los bancos, puede aprovecharse óptimamente su capacidad para identificar los posibles problemas y prevenirlos. Con garantías soberanas que respalden además las obligaciones nacionales de reembolso, se puede reducir a un mínimo la probabilidad de incumplimientos de pago graves.

Como el mecanismo propuesto se basa en la información existente y en los usos contractuales y mecanismos de financiación vigentes en el mercado, y no necesita un proceso de examen de políticas, un "fondo rotatorio" de este tipo es fácil de administrar. Necesitaría por tanto sólo una secretaría reducida. No sería preciso aprovisionar el "fondo rotatorio" en sí: los países donantes podrían dar "garantías condicionales" gracias a las cuales podría obtener financiación en el momento necesario. En consecuencia, es bajo el costo necesario para garantizar que los posibles aumentos de las facturas de importación de alimentos imputables a la aplicación del Acuerdo de la OMC no pondrán en peligro la seguridad alimentaria de los PMA y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Además, se trata de un costo temporal: la secretaría del "fondo rotatorio" al colaborar con personal homólogo nacional para mejorar los mecanismos de financiación del comercio de los alimentos haría que funcionase más eficazmente el sector alimentario y con el paso del tiempo dejaría de ser necesaria.

### **Contexto: la propuesta de establecimiento de un "fondo rotatorio"**

Atendiendo a la preocupación de que una mayor liberalización del comercio agrícola podría causar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de una oferta suficiente de productos alimenticios básicos en condiciones razonables, se adoptó la Decisión Ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Diecisiete países importadores netos de alimentos propusieron el establecimiento de un "fondo rotatorio" como mecanismo para hacer frente a las posibles dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. Este fondo debería garantizar una financiación suficiente en condiciones de favor para los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en los períodos en que los precios del mercado mundial fueran elevados.

Esta breve nota examina la forma en que podría funcionar un fondo de este tipo en el actual contexto del comercio internacional de alimentos. Tiene como antecedente un informe de la FAO



sobre la misma cuestión y se ha beneficiado de los debates del Grupo Interinstitucional sobre financiación de niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos de la OMC. La presente nota no aborda la causalidad entre las reformas de la OMC y el nivel de precios de los productos alimenticios básicos o la variabilidad de estos precios con respecto a su tendencia general. Reconoce en cambio que, si bien actualmente el nivel de los precios de los alimentos es inferior al de hace varios años, persiste el riesgo de que aumenten rápidamente en un período relativamente corto; y si esto sucede es probable que resulte difícil financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. En la presente nota se expone cómo establecer un fondo que actúe en cierto modo como "seguro" contra este riesgo. Como sucede con todas las demás formas de seguros, si no se produce el acontecimiento contra el cual protege el seguro, la "prima de seguro" (el costo del "fondo rotatorio") se pierde (aunque haya efectos colaterales positivos). Pero en el presente documento se sostiene que un fondo bien concebido no tiene por qué implicar costos elevados.

### **Actualmente las importaciones de alimentos de los países en desarrollo están principalmente en manos privadas**

Durante el último decenio, se han disuelto la mayoría de los organismos estatales que importaban alimentos. Algunos han quedado expuestos a la competencia y funcionan ahora paralelamente a los comerciantes del sector privado. Solamente en muy pocos países importadores netos de alimentos las empresas estatales han mantenido su situación de monopolio en lo referente a las importaciones de alimentos. Por consiguiente, la estructura de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo difiere radicalmente de la que prevalecía a principios del decenio de 1990. En general, la importación de alimentos está actualmente a cargo de los comerciantes privados.

Cuando las importaciones de alimentos tienen lugar en el marco del sector privado, los gobiernos tienden a aplicar un enfoque de no intervención y dejan asumir a los comerciantes e industrias transformadoras privados la función de conseguir alimentos en el mercado internacional y financiar su adquisición. En unos pocos países, paralelamente al sector privado se observa una política más interventora del gobierno en la financiación de las importaciones, la fijación de los precios locales, etc.; y con respecto a algunos productos básicos los gobiernos de determinados países han ayudado a establecer un marco que facilita las importaciones.<sup>1</sup> La mayoría de países han liberalizado ya su control de cambios, por lo que las divisas no se asignan más centralmente y los importadores tienen que conseguirlas por sí mismos. En la gran mayoría de los casos, las empresas comerciales privadas son de propiedad local, si bien ha habido algunas empresas internacionales importantes que han establecido el equivalente a operaciones de trueque en países en desarrollo (importando arroz y otros productos alimenticios básicos al país y utilizando el resultado de su venta para comprar productos básicos destinados a la exportación). Los comerciantes nacionales, privados, puede que a escala local tengan importancia, pero su experiencia suele ser restringida (porque hasta hace pocos años el gobierno se encargaba de importar los alimentos), y su poder financiero es limitado. En general son empresas diversificadas e importan a granel todo tipo de productos alimenticios básicos y a menudo, otros productos.

Habida cuenta de su capacidad financiera limitada, los comerciantes nacionales manifiestan una gran preferencia por comprar en condiciones de pago diferido: por ejemplo, el vendedor proporciona los bienes y acepta que se le pague 60, 90 ó 180 días después (el vendedor descontará

---

<sup>1</sup> El mejor ejemplo al respecto son las disposiciones marco sobre el comercio de compensación que han convenido algunos países (por ejemplo, Egipto, Myanmar, el Sudán) para que los comerciantes locales puedan pagar las importaciones en moneda local o en productos básicos locales, y en especial, las "Disposiciones bilaterales de pago" promulgadas por Malasia para permitir que los países más pobres compren su aceite de palma.

normalmente estos pagos, como se explicará más adelante). Esto les permite importar los alimentos, venderlos en el mercado local y destinar lo recaudado a pagar al vendedor. Cuanto más prolongados sean los plazos establecidos en las condiciones de pago, mejor, sobre todo porque el comprador puede comprar grandes volúmenes lo que le permite efectuar ahorros considerables en gastos de transporte. Los costos de financiación de estas ventas con pago diferido quedan de hecho incorporados en el precio del producto: el vendedor aplica un precio igual al precio que los comerciantes habrían pagado si hubiesen dispuesto de la suma necesaria, más los intereses que debe abonar el comerciante internacional, además de una prima de riesgo, y un margen de beneficio. Los bancos que han estudiado la cuestión han comprobado que los tipos de interés implícitos pueden fácilmente ascender a un 20 por ciento, excepto cuando el vendedor puede contar con un seguro de crédito del Estado (más información *infra*).

Es muy difícil que los comerciantes locales consigan préstamos de los bancos para importar alimentos. Los gobiernos de los países en desarrollo ofrecen a menudo mecanismos de crédito, pero los fondos tienden a ser escasos, y las importaciones de alimentos rara vez figuran en la lista de prioridades (los créditos se suelen aplicar más bien a las exportaciones no tradicionales). Los bancos locales exigen generalmente garantías completas de los eventuales prestatarios, a menudo en forma de bienes raíces. Como el comercio de alimentos tiende a ser un negocio con márgenes escasos, pocos comerciantes locales tienen los medios suficientes para obtener de los bancos locales una financiación suficiente para alimentar su actividad. Hay mecanismos de financiación para superar este problema (en especial, la financiación contra recibo de depósito en almacén, que permite al banco utilizar el propio producto alimenticio como garantía de la financiación), pero la mayoría de bancos de los países en desarrollo no están familiarizados con estos mecanismos. Además los comerciantes locales no tienen negocios de envergadura suficiente como para conseguir préstamos de los bancos internacionales (situación opuesta a la de las empresas del Estado) en situación de monopolio y recurrían regularmente al mercado internacional de los préstamos sindicados e incluso emitían efectos comerciales para su venta en el mercado internacional. Las empresas estatales que aún existen pueden proceder de esa forma, si bien dentro de los límites máximos en los países correspondientes como se verá (*infra*).

### **Financiación internacional para los importadores de los países en desarrollo**

Los importadores de los países en desarrollo se basan normalmente en sus proveedores para financiar sus importaciones. Los proveedores pueden proceder de cuatro maneras:

- Pueden obtener un préstamo bancario asociado a la transacción (lo que puede suponer un cierto riesgo compartido entre el proveedor y el banco, en caso de que el importador no reembolse)
- Pueden solicitar directamente un préstamo de un banco (o utilizar su propio capital de explotación) para poder vender en condiciones de pago diferido.
- Pueden obtener un crédito o un seguro de crédito de un organismo oficial, que cubrirá del 90 por ciento al 95 por ciento de los riesgos de crédito.
- Pueden aplicar técnicas financiera para mitigar el riesgo país y el crediticio.

En el primer caso, el crédito formará parte del volumen de préstamos del banco al país. Los bancos tienen líneas de crédito para cada país con un límite máximo específico; y a menudo hay límites máximos separados para cada rama de producción dentro del país. Una vez agotada la línea de crédito, es muy difícil que el encargado de los préstamos obtenga una autorización del comité de créditos para conceder un nuevo crédito. Los máximos crediticios suelen fijarse para períodos

bastante largos y sólo se revisan cuando haya situaciones específicas que lo justifiquen. Cada préstamo tiene una ponderación de riesgos (el riesgo país cuenta considerablemente en esa ponderación) y los bancos generalmente apuntan a una "tasa de rendimiento ajustada al riesgo": cuanto mayor sea el riesgo más elevado será el rendimiento.

En el segundo caso el crédito formará parte del riesgo de crédito de la empresa comerciante. Las empresas internacionales de comercio funcionan de forma muy similar a los bancos (y tienen pocas opciones disponibles por ser muy dependientes de la financiación exterior), con límites máximos para los créditos según los países. Revisar los límites crediticios máximos les resulta algo más fácil que a los bancos, pero los comités de crédito también son muy estrictos. El riesgo de crédito que se plantea a la empresa comerciante se descuenta a menudo en el mercado de descuento de efectos comerciales (que les evita el riesgo país del comerciante) y los costos de los descuentos de efectos a mediano plazo están incorporados desde el comienzo en el precio del producto básico.

Los créditos oficiales y los seguros de crédito (que permiten a los bancos exonerar a los préstamos del límite máximo asignado al país) son muy importantes en el comercio internacional de productos alimenticios. Tanto los Estados Unidos como la Comunidad Europea tienen una amplia gama de programas, al igual que unos pocos países en desarrollo exportadores de alimentos (como la Argentina y Malasia). Estos programas suelen desplazar el riesgo de crédito del exportador al organismo de crédito a la exportación (seguro), y al exportador, dejándole sólo del 5 por ciento al 10 por ciento del riesgo. A menudo los exportadores aceptan vender en condiciones de pago diferido cuando median estos créditos o seguros de créditos. Tales organismos de crédito tienen presupuestos específicos para sus operaciones, a menudo por mandato concreto previsto en el presupuesto aprobado por el Parlamento. La mayoría se han quejado en los últimos años de que sus presupuestos habían sido objeto de reducciones de tal magnitud que se habían visto obligados a restringir sus servicios.

En estos tres casos, las transacciones generan "efectos comerciales" (el importador acusa recibo de la mercancía y promete pagar, por ejemplo, en un plazo de 90 días). Si este efecto comercial cuenta con un "aval" (un tipo de garantía) de un banco local serio, se puede descontar en el mercado secundario, es decir puede venderse a inversores. Puede descontarse con posibilidad de recurso (significa que si el importador no paga el exportador debe pagar al inversor), lo que no ayuda al exportador a reducir su exposición al riesgo de crédito pero le proporciona liquidez. También puede descontarse sin posibilidad de recurso y el inversor asume entonces el riesgo del crédito. El mercado de descuento de efectos comerciales es la principal salida de estos descuentos sin recurso. El mercado de descuento de efectos comerciales está limitado para cada país, y cuando un país genera muchos efectos comerciales, los descuentos aumentan rápidamente de volumen (de manera que el comerciante tiene que incorporar un elevado sobreprecio como compensación).

Los comerciantes recurren cada vez más a montajes financieros para poder seguir vendiendo productos básicos a los países en desarrollo. Una forma simple es la financiación contra recibo de depósito en almacén, en la que el comerciante internacional asume el control de la cadena logística, se hace cargo de las mercancías durante todo el proceso en cadena y sólo distribuye el producto en un punto de distribución (almacén) dentro del país en cantidades pequeñas, a menudo contra un pago en efectivo. De hecho, la empresa internacional se convierte en importador y el comerciante local en un simple agente distribuidor. El riesgo de que el producto básico sea robado del almacén, o expropiado por el gobierno, puede cubrirse con el seguro (inclusive en los países de África meridional y oriental mediante un nuevo servicio del Banco Mundial). Las técnicas financieras suponen más costos, pero a menudo sigue siendo menos costoso que la incorporación de las primas de riesgo necesarias para una financiación comercial no estructurada. Sin embargo, las posibilidades de recurrir a las técnicas financieras están limitadas por la falta de competencia en la materia de que adolecen los países en desarrollo (a saber que los bancos locales no pueden en general ofrecer los apoyos necesarios) y, a veces, por políticas gubernamentales inadecuadas (más concretamente, por leyes y reglamentos inadaptados en esferas como las normas sobre las quiebras o la ejecución de las garantías).

### **¿Qué sucede si hay repentinamente nuevas necesidades de importación?**

El actual sistema de financiación de los productos alimenticios no es muy idóneo en casos de crisis. Como puede deducirse claramente de lo expuesto, aparte de la financiación estructurada, las demás tres fuentes de financiación de las importaciones son limitadas: hay máximos fijos muy difíciles de cambiar. Por consiguiente, si las necesidades de importación de un país determinado aumentan (como consecuencia de aumentos de precios, o de necesidades superiores de importación de alimentos en condiciones comerciales), es muy probable, si todo lo demás se mantuviese igual (independientemente de la situación global de la balanza de pagos), que las líneas de crédito existentes sean insuficientes. Como es lógico las personas siguen necesitando alimentos básicos, y el mercado logrará un nuevo equilibrio. Este proceso tendría normalmente uno o más de los siguientes componentes:

- Los comerciantes locales empiezan a aumentar la rotación de su capital y sus existencias -utilizando la misma línea de crédito por ejemplo, para importar el doble de alimentos (en lugar de pagar en 90 días, pagan al cabo de 45 días, y compran un nuevo cargamento). Es una solución sin grandes inconvenientes, pero con algunos límites, impuestos por la logística del comercio internacional de alimentos (el transporte requiere mucho tiempo).
- Los comerciantes internacionales venden más en el supuesto de que situarán los efectos mercantiles resultantes en el mercado de descuento de efectos comerciales, lo que, habida cuenta de la limitación de este mercado en la mayoría de países en desarrollo, supondrá descuentos superiores para los efectos comerciales del país y se reflejará en un aumento de los precios facturados por el comerciante.
- Hay comerciantes oportunistas, dispuestos a asumir riesgos importantes y en busca de grandes beneficios, que entran en el juego y venden a precios relativamente altos (con un grave riesgo real de entregar productos de mala calidad, además de otros incumplimientos contractuales).
- Los comerciantes locales empiezan a pagar sus facturas con retrasos, utilizando los fondos de los créditos obtenidos para importar un producto básico para importar otro. El resultado final será un aumento de las primas de riesgo y, por ende, de los precios de los alimentos.
- Los comerciantes internacionales recurren a formas de financiación más estructuradas.

Para los consumidores de alimentos una de las consecuencias de esta "solución de mercado" es que deberán pagar por sus alimentos precios más altos que los precios que hubiesen pagado de no haber aumentado los gastos de financiación. También es probable que haya interrupciones cortas del suministro, lo que puede aumentar los precios locales. Los gobiernos que prestan apoyo a determinados grupos vulnerables se encontrarán atrapados en el dilema de seguir, conforme a su deseo, destinando la asistencia a estos grupos o de ceder a la presión de utilizar su presupuesto para ayudar a un grupo más numeroso de consumidores.

Una situación general negativa de la balanza de pagos empeora la situación de los importadores de alimentos, pero una situación mejor de la balanza de pagos no contribuye mucho a resolver sus problemas de financiación. Si no hay un aumento brusco de los ingresos de exportación al mismo tiempo que aumentan las necesidades de importación de alimentos, es probable que la

moneda local se deprecie (esto obligará a los comerciantes a aumentar sus precios, con el consiguiente aumento de los riesgos comerciales), y se correrá el riesgo de que el Estado intervenga en el mercado cambiario (lo que entrañará riesgos para los organismos extranjeros de financiación y desembocará en un aumento de las primas del riesgo país). Si hay simultáneamente un rápido aumento de los ingresos de exportación, sin que se deteriore la balanza de pagos, será menos probable que se planteen esos problemas. Sin embargo, no por ello se resolverán automáticamente los problemas de financiación. Las empresas que se benefician de un aumento de los ingresos de exportación no serán probablemente las mismas que necesitan conseguir nueva financiación para sus importaciones de alimentos, y éstas seguirán haciendo frente a los límites máximos de financiación descritos *supra*.

### **¿Puede ser útil un dispositivo internacional de financiación del comercio de alimentos?**

Habida cuenta de lo expuesto *supra*, sería muy útil un nuevo dispositivo financiero, en forma de "fondo rotatorio" para la importación de alimentos, que ayude a los países a hacer frente a las crisis que se producen en esta esfera. Contribuiría a mantener una corriente de importación de productos alimenticios a un tipo de interés razonable. Sin embargo, dado el sistema actual de importación de alimentos, un fondo que conceda préstamos *ex post* para ayudar a los países a recuperar las divisas perdidas debido al aumento de las importaciones de alimentos tendría poco o ningún efecto en su capacidad de mantener la corriente de importaciones de productos alimenticios cuando son mayores las necesidades de financiación de estos productos.

Los comerciantes locales que desean importar más alimentos necesitan fondos o nuevas líneas de crédito inmediatamente. Es muy difícil imaginar que la posibilidad (no la certidumbre) de que al cabo de seis meses, o de 1 ó 2 años, el gobierno les conceda un nuevo préstamo incite a los comerciantes o los bancos internacionales a concederles rápidamente préstamos asequibles. Es aún más difícil imaginar que el gobierno autorice una nueva línea de crédito destinada especialmente a la importación de alimentos sin tener la certeza absoluta de que los desembolsos en el marco de esta línea de crédito se refinanciarán mediante una línea internacional de crédito: es improbable que un Ministerio de Hacienda acepte un arreglo de este tipo. Si se tienen la seguridad de que esta operación es posible, cabe preguntarse por qué esperar 1 ó 2 años ... lo lógico sería liberar los fondos inmediatamente. Un mecanismo financiero *ex post*, como el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC) del Fondo Monetario Internacional no ha sido concebido para ayudar a resolver este tipo de problemas financieros, y por su mismo carácter no puede hacerlo, sean cuales fueren los cambios que puedan sugerirse relativos a sus condiciones de atribución.

También podría señalarse que si los pagos *ex post* sólo tienen por objeto reconstituir las reservas de divisas del país, y no apoyar las importaciones de alimentos cuando es necesario, habría que preguntarse por qué se considera aisladamente la "balanza comercial de productos alimenticios". Sería más lógico considerar la balanza de pagos en su conjunto (como sucede en el SFC del FMI).

### **¿Puede diseñarse un plan que permita cuando sea necesario y no después obtener fondos para poder aumentar la financiación de los alimentos?**

Es posible concebir "mecanismos de activación" suficientemente rápidos para permitir el desembolso de nuevas líneas de crédito para la importación de alimentos en el momento en que surja la necesidad. Estos mecanismos de activación tienen la ventaja adicional de que son externos a los países beneficiarios, por lo cual no es preciso examinar las medidas adoptadas por los gobiernos de los países beneficiarios. Esto facilita el funcionamiento de la secretaría del "fondo rotatorio" porque no es precisa ninguna función de examen de políticas y puede acelerar considerablemente los desembolsos.

Tres factores pueden determinar el aumento de las necesidades de financiación de la importación de alimentos. Dos de ellos son independientes del gobierno; el tercero puede estar influido por las políticas de autogobierno:

1. El alza de los precios del mercado mundial de productos alimenticios.
2. La transición del régimen de importación de alimentos en condiciones de favor o de ayuda alimentaria a las importaciones comerciales.
3. Un aumento del déficit de alimentos, como consecuencia de catástrofes naturales, políticas equivocadas u otros factores.

Como otros lo han señalado, resultaría difícil a los donantes dar una financiación a un país para contrarrestar los efectos de sus políticas equivocadas. Por consiguiente, un aumento de las necesidades de importación imputable al factor 3 sólo merecería compensación después de un examen detenido y, excepto en caso de que se trate sin lugar a dudas de una catástrofe natural, los desembolsos financieros estarían sujetos a condiciones estrictas. Si la causa del aumento de las necesidades es una catástrofe natural, la comunidad internacional deberá responder con más asistencia alimentaria, no con préstamos para permitir la importación comercial de alimentos básicos. Por lo tanto, puede afirmarse que es altamente preferible que un fondo internacional se concentre en el aumento de necesidades de financiación atribuibles a los factores 1 y 2. Además, desde el punto de vista práctico las estadísticas sobre exportaciones sólo se encuentran disponibles muchos meses después, por lo cual pueden reflejar de manera imperfecta las necesidades de financiación adicional de las importaciones. En efecto, al no existir servicios adecuados de financiación, puede suceder que los importadores locales no logren importar las cantidades suficientes para satisfacer el aumento de las necesidades del país.

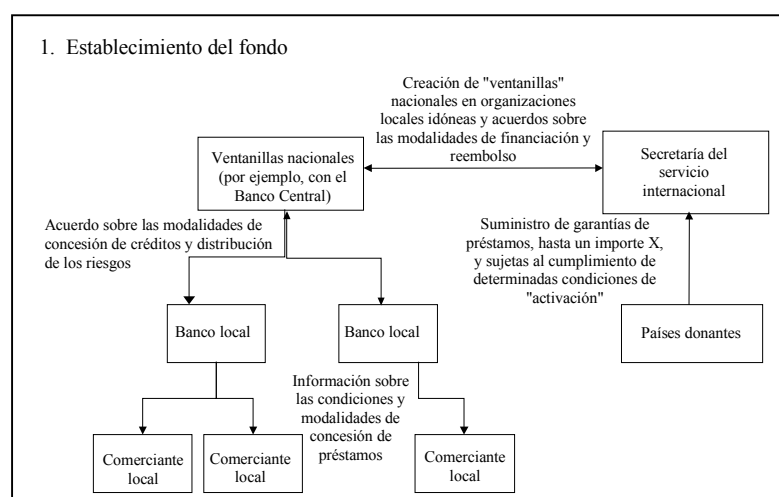
Por el contrario, puede disponerse de la información sobre los dos primeros factores casi de inmediato. Los precios de los alimentos en los mercados mundiales se obtienen en tiempo real. Se dispone en un plazo razonable de los datos sobre las importaciones de alimentos en condiciones preferenciales y sobre la asistencia alimentaria (los donantes tienden a prever estos programas) y, en general puede determinarse por anticipado la reducción del volumen disponible de alimentos en el marco de estos planes. Hay organizaciones (en especial la FAO y el Consejo Internacional de Cereales) que reúnen ya esos datos, por lo que no sería preciso establecer un sistema de vigilancia nuevo y costoso. Se necesitarán debates técnicos, pero no debería ser difícil establecer para cada país un índice de precios de referencia y un índice de referencia para las importaciones de alimentos en condiciones comerciales. Ambos podrían combinarse y constituir un "índice de las necesidades de financiación de importaciones comerciales de alimentos" para cada país, de cuyo seguimiento podría encargarse la secretaría. Por ejemplo, un aumento del 20 por ciento del índice de un país podría activar la disponibilidad de nuevos fondos.

### **¿Cómo puede estructurarse un servicio de "fondo rotatorio" en armonía con el mercado para financiar las importaciones de alimentos?**

Se expone a continuación una estructura posible de un servicio de "fondo rotatorio" para financiar las importaciones de productos alimenticios. La estructura tiene por objeto permitir la financiación de las importaciones de alimentos cuando se plantea la necesidad, en lugar de compensar las pérdidas relacionadas con la balanza de pagos *a posteriori*. Se basa en las prácticas en vigor del comercio internacional y de las finanzas internacionales. Los compradores de productos alimenticios, los bancos y los proveedores de alimentos conocen las operaciones descritas a continuación, y les resultará fácil entender los mecanismos y aplicarlos. La estructura del servicio refleja también el hecho de que la principal preocupación en las finanzas no es encontrar clientes interesados en obtener préstamos, sino asegurarse de que los reembolsarán. Se supone que experimentan una preocupación

semejante los países donantes que facilitan fondos o garantizan préstamos. Por consiguiente, la estructura descrita a continuación consta de medidas enérgicas destinadas a reducir el riesgo de un incumplimiento de pago.

Una posibilidad de estructurar un servicio internacional de financiación consiste en crear ventanillas especiales de financiación en los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios interesados. Estas ventanillas se mantendrían inactivas mientras no se activaran determinados mecanismos convenidos al plantearse la necesidad de nuevos fondos para financiar las importaciones de alimentos. Una pequeña secretaría se encargaría de supervisar las señales de activación. La secretaría se encargaría asimismo, conjuntamente con los gobiernos interesados, de establecer los niveles de activación y el vínculo que debería existir entre el crédito disponible para la importación de alimentos y los niveles alcanzados por los factores de activación, sobre la base de criterios claramente establecidos por la comunidad internacional.

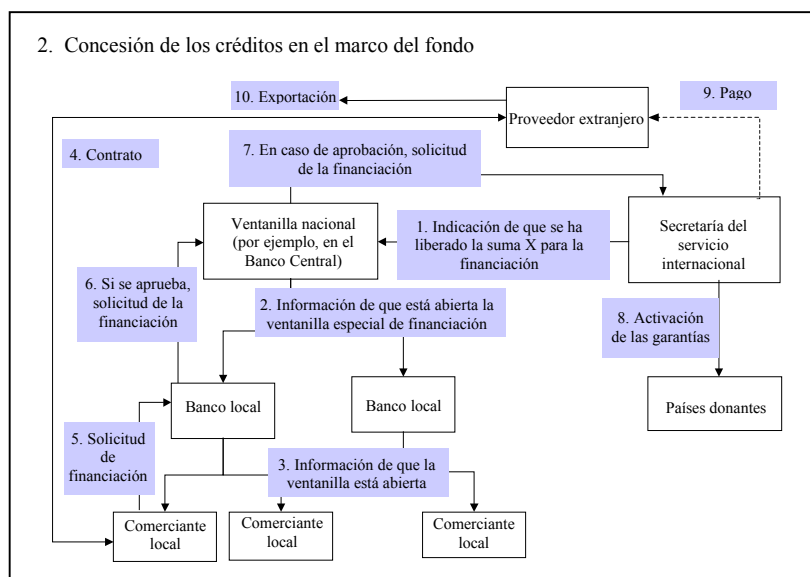


Para cerciorarse de que se dispondrá de fondos para financiar, de ser necesario, nuevas importaciones de alimentos, la comunidad internacional puede dar garantías condicionales en lugar de aportar la financiación. Es decir, que no es preciso tener sumas considerables durmiendo en una cuenta. En el plano nacional, el gobierno tendría que comprometerse a reembolsar las sumas obtenidas en préstamo en el marco del servicio; deberá dar una garantía soberana. Si las importaciones de alimentos son monopolio del Estado, el gobierno confía la administración del fondo al organismo paraestatal competente o al Ministerio de que ésta depende. Si las importaciones de alimentos están en su mayor parte en manos del sector privado, incumbirá a los bancos locales la concesión de los préstamos a los comerciantes. En tal caso lo más apropiado sería instalar la ventanilla nacional en el Banco Central, que cooperaría con los bancos locales interesados para familiarizarlos con la nueva ventanilla. Luego los bancos locales podrían informar a los comerciantes locales.

La secretaría del servicio internacional deberá también confeccionar una lista de proveedores internacionales de alimentos solventes. Podría proceder directamente, pero sería preferible hacerlo por conducto de bancos internacionales con los cuales colaborará en el futuro para la distribución de los fondos. Estos proveedores fiables no serán necesariamente las principales empresas comerciales occidentales. Los bancos pueden ayudar a encontrar muchos posibles proveedores en todo el mundo. Pero es preciso confeccionar algún tipo de lista, porque el fraude no es un fenómeno excepcional en el comercio internacional de alimentos, y debe evitarse la concesión de fondos a una empresa que después no entregue los alimentos que se le hayan encargado.

Mientras no se activen los mecanismos automáticos convenidos por la comunidad internacional, el fondo rotatorio permanece inactivo. Cuando se activan, se encadenan una serie de operaciones que permitirán a los comerciantes obtener los fondos necesarios para importar alimentos. Como se indica en el esquema *infra* la secuencia de las operaciones empezaría al informar la secretaría al país que se han cumplido las condiciones que activan el mecanismo y que se ha liberado una determinada línea de crédito para importar alimentos, que permanecerá disponible durante un número limitado de meses.

Si el gobierno local considera que se necesita financiación adicional para importar alimentos, puede notificar a los bancos locales que han aceptado participar en el programa que la ventanilla está abierta. Estos bancos se ponen a su vez en contacto con sus clientes. Los comerciantes disponen de varias formas para acceder al fondo. El esquema ilustra el proceso de acceso a la ventanilla conforme al orden cronológico de presentación de solicitudes. Otra posibilidad consiste en distribuir los derechos de acceso entre los comerciantes locales mediante una subasta, por ejemplo en función del tipo de interés que estén dispuestos a ofrecer (esto aumentaría sin duda los costos para el comerciante, pero generaría un beneficio para la "ventanilla nacional" que podría aprovecharse, por ejemplo, para asignar asistencia alimentaria a grupos vulnerables). Si se utiliza el sistema de satisfacer las solicitudes por orden cronológico, el comerciante local concluiría un contrato de importación con un proveedor extranjero serio (inscrito en la lista que debería poder consultar). Ya en posesión del contrato el comerciante solicita a su banco la financiación de la transacción, en un 80, 90, 95 por ciento, conforme a las modalidades que se establezcan. Una vez estudiada la solicitud, el banco, si considera aceptable el riesgo de crédito del comerciante local y los mecanismos de reducción del riesgo que propone (o acepta), la transmite a la ventanilla nacional. La ventanilla nacional normalmente comunica la solicitud al servicio internacional, que debe proceder automáticamente al pago solicitado para la importación de alimentos objeto del contrato. Todo el proceso podría concluirse en algunos días.



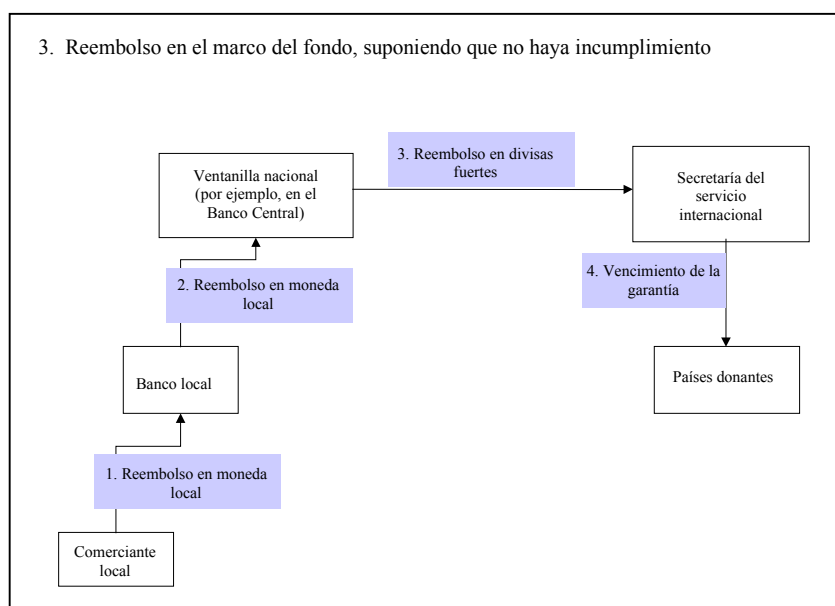
Hay diversas formas de que el "fondo rotatorio" obtenga la financiación necesaria. Podría pedir a los países donantes que suministraran los fondos en lugar de algunas de las garantías que aportan. O bien, podría pedir préstamos a los bancos contra garantías del Estado (con una clasificación de solvencia AAA, lo que permite al servicio obtener préstamos a menor costo). En determinadas condiciones podría conseguir los fondos en el mercado de capitales a un costo más bajo.



Además se puede pagar al proveedor extranjero por varios medios. El más fácil y menos arriesgado consiste probablemente en recurrir a bancos fiables que garanticen que una vez hecho el pago, los alimentos se expedirán realmente de conformidad con el contrato. Muchos bancos tienen la competencia y la experiencia necesarias para hacerlo (de hecho puede ser tan sencillo como extender una carta de crédito), y probablemente no valdría la pena dotar a la secretaría de competencias tan específicas.

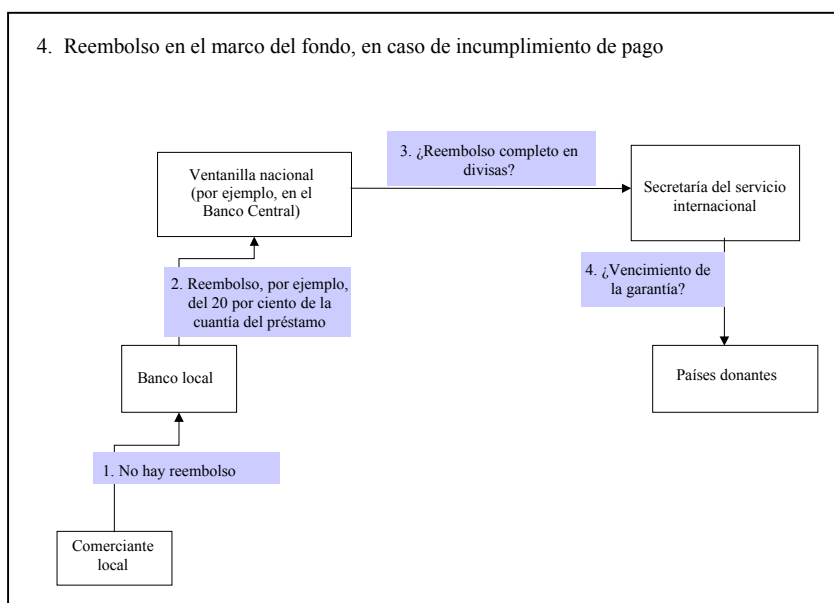
Una vez realizado el pago, o si el proveedor extranjero tiene la seguridad de que éste se efectuará, se organizará la expedición de los alimentos, de tal modo que se pague al proveedor el 5, el 10 o el 20 por ciento restantes que el importador conforme a lo establecido pagará directamente. Es prácticamente imposible desviar los fondos a otros fines.

Después de un plazo convenido, el comerciante local (importador) tiene que reembolsar el préstamo, en moneda local. Si lo hace en su debido momento, el banco local reembolsa a la ventanilla nacional. Se efectúan ambos pagos en moneda local (en teoría los préstamos podrían estar denominados en divisas, pero esto expondría al comerciante y al banco del país a riesgos que pueden administrarse con mucha mayor facilidad en la ventanilla nacional). A su vez, la ventanilla nacional reembolsa al "fondo rotatorio" las sumas desembolsadas al proveedor internacional de alimentos, y por su parte, el "fondo rotatorio" reembolsa a los que concedieron primero la financiación. Las garantías de los donantes pueden volver a quedar inactivas.



El fondo debería establecerse de manera de limitar considerablemente el riesgo de incumplimiento. El mejor sistema es prever la participación de diferentes interesados en un proceso de reembolso bien concebido. Por ejemplo, los bancos locales que están efectivamente en relación con los importadores locales deben asumir una parte en el riesgo de crédito. De este modo si el importador no cumple el banco seguiría estando obligado a reembolsar, por ejemplo, el 20 por ciento del importe del préstamo. No se puede aumentar demasiado este porcentaje porque podrían agotarse con demasiada rapidez las líneas de crédito concedidas por los bancos a algunos comerciantes o a la empresa de productos alimenticios. Pero debe ser suficiente para asegurarse de que el banco adoptará medidas eficaces que garanticen el reembolso. Una de las funciones de la secretaría debería ser impartir capacitación a los bancos locales y asesorarlos para que no les suponga un motivo de

inquietud su función de proporcionar financiación a los importadores de alimentos. En el plano nacional, el gobierno debería ofrecer una garantía soberana, de manera que en caso de incumplimiento a nivel local, será reembolsado el servicio internacional. En caso de insolvencia del gobierno, se recurriría a las garantías de los donantes. El procedimiento podría ser en esta eventualidad similar al utilizado por los organismos de financiación multilateral cuando sus países miembros no asumen su garantía soberana. Por último, se podría contemplar la utilización de alguno de los instrumentos actualmente disponibles para hacer frente al riesgo de fluctuación de los precios, lo que podría contribuir a reducir el riesgo de crédito. Si los precios internacionales aumentan, el comerciante local debe aumentar los precios locales. Además de que la situación puede ser difícil, el Estado tal vez intervenga para reducir los precios de consumo (por ejemplo, reduciendo los impuestos a la importación). Por lo tanto, el comerciante local corre el riesgo grave de que la transacción le ocasione pérdidas, lo que aumenta mucho el riesgo de que no se reembolse el crédito. Un dispositivo de gestión de los riesgos de fluctuación de los precios podría ayudar a los comerciantes locales a mantener bajos los precios, beneficiando a los consumidores y disminuyendo las posibilidades de incumplimiento.



Debe señalarse que los gobiernos pueden tener un cierto margen para fijar los precios de los alimentos con arreglo a este programa. Sería conveniente que se previese de modo que se aplicasen a los comerciantes interesados los mismos tipos de interés que pagarían de no haber crisis (las bonificaciones de intereses tienden a causar distorsiones). La ventanilla nacional pagaría un interés muy inferior. La diferencia puede aprovecharse de distintas formas, por ejemplo para crear un mecanismo que administre el riesgo de crédito o para subvencionar la distribución de alimentos a grupos vulnerables.

Un fondo como el que se acaba de esbozar tiene varias ventajas. Pueden realizarse importaciones adicionales de alimentos semanas después de haberse observado la necesidad de nuevos fondos con ese fin. La utilización de los fondos está estrictamente controlada y su malversación es prácticamente imposible. Los riesgos para los proveedores de alimentos son mínimos, lo que promueve una mayor competencia entre los mismos y una disminución de los precios. No se perturba ni distorsiona la corriente normal del comercio de alimentos. El desembolso es fácil, conforme a procedimientos que exigen poco tiempo y trámites burocráticos simples. Se han previsto salvaguardias sólidas para asegurar el reembolso de los préstamos. Como la secretaría puede

ser muy reducida y los donantes suministrarían garantías condicionales y no fondos, el aporte financiero de los donantes sería mínimo. Por lo tanto, si no se produce una crisis de mercado en los años futuros no se habrán malgastado fondos. Por último, un fondo semejante deja de ser necesario al cabo de uno o dos decenios, porque las actividades de la secretaría tendientes al crear en los bancos locales una capacidad suficiente para asegurar una distribución adecuada de préstamos, los preparará finalmente para poder conceder los préstamos directamente.

Como conclusión, si surge una crisis externa que obliga a los PMA y a los países importadores netos de productos alimenticios a hallar muchos fondos adicionales para financiar la importación de una cantidad suficiente de alimentos de manera de mantener un nivel normal de consumo, el "fondo rotatorio" les ayudará a resolver el problema. Aunque no haya crisis, el funcionamiento de la secretaría contribuirá considerablemente a lo largo de los años a fortalecer los sistemas de importación y financiación de alimentos de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, lo cual reducirá los gastos de las transacciones y redundará en mejores precios para los consumidores. En ambos casos, incumbirá a los gobiernos decidir si los beneficios esperados justifican los costos del sistema, pese a ser nivel moderado.

## ANEXO 8

### Comunicación del Banco Mundial

#### Respuesta a la propuesta de los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios<sup>1</sup>

##### *Observaciones generales y resumen*

El Banco Mundial se ha comprometido firmemente a prestar asistencia a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los países menos adelantados (PMA) a fin de que puedan lograr sus objetivos de seguridad alimentaria, aprovechar los beneficios de su participación en la OMC y atenuar los efectos adversos derivados de la liberalización del comercio agropecuario. El Banco respalda asimismo la actitud dinámica de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados en los debates orientados a examinar los posibles medios para mejorar la eficacia de la aplicación de la Decisión Ministerial de Marrakech 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".

En la Propuesta para aplicar la Decisión Ministerial de Marrakech en favor de los PMA y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, presentada por Côte d'Ivoire, Cuba, Egipto, Honduras, Jamaica, Kenya, Marruecos, Mauricio, el Pakistán, la República Dominicana, el Senegal, Sri Lanka, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela (G/AG/W/49, de fecha 19 de marzo de 2001), se pide, entre otras cosas, el establecimiento de un fondo rotatorio con objeto de abordar las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales. En la Propuesta se pide, en particular, un mecanismo de subvención anticíclico mediante el cual el aumento de los precios de los productos básicos, debido a la liberalización del mercado agropecuario acordada en el marco de la Ronda Uruguay, active de manera automática la ayuda alimentaria y financiera. Además, se propone un aumento en los niveles globales de la asistencia financiera y técnica.

En general, los efectos potenciales de la liberalización en los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios son bastante complejos, con diferencias notables entre los miembros de estos grupos de países, y merecen un examen atento. Dependen de varios factores, entre ellos la medida en que los países se comprometen a liberalizar sus propias políticas; de que los países sean importadores de determinados productos; y de la estructura de las políticas comerciales en los países afectados. Si bien los beneficios mundiales y nacionales derivados de la liberalización son generalmente superiores a los costos<sup>2</sup>, es posible que determinados tipos de liberalización tengan un efecto negativo sobre algunos grupos económicos de algunos países. En la medida en la que la liberalización del comercio agropecuario eleve los precios mundiales medios de

---

<sup>1</sup> Documento de antecedentes preparado por el personal del Departamento de Desarrollo Rural del Banco Mundial, con aportaciones del Grupo de Economía del Desarrollo y de las unidades regionales. El documento no refleja la posición del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial o de los países en él representados.

<sup>2</sup> Un tema general que surge de las evaluaciones de la Ronda Uruguay realizadas por el Banco Mundial (Martin y Winters, 1996) es que los beneficios para los países de su propia liberalización de ordinario eran superiores a los derivados del aumento de sus oportunidades de acceso a los mercados.

ciertos productos o aumente su inestabilidad, habrá un efecto negativo sobre los compradores de esos productos en todos los países. Naturalmente, la recíproca también es válida para los productores de esos productos, que se beneficiarán de un aumento de los precios. Para los países que dependen fuertemente de las importaciones de tales productos, el efecto negativo sobre los compradores será superior a los beneficios para los productores locales.

Sin embargo, algunos factores parecen indicar que el instrumento propuesto no es el mejor sistema de abordar los posibles problemas vinculados con el aumento de los precios mundiales de los productos a causa de la liberalización. La liberalización ha sido hasta el momento bastante limitada y en el futuro probablemente se aplicará de forma gradual, con el resultado de que sus efectos sólo se sentirán en el curso de varios años. Se pueden utilizar otros instrumentos -los existentes, tal vez con modificaciones relativamente pequeñas, así como algunos nuevos más modestos- a fin de abordar con mayor eficacia las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales, si éstas se produjeran, y asegurarse contra las fluctuaciones de los precios y las crisis alimentarias de urgencia. Por ejemplo, hay abundantes instrumentos de gestión del riesgo de las fluctuaciones de precios, que dan a los importadores públicos y privados la capacidad para asegurarse contra aumentos pronunciados a corto plazo de los precios de importación de productos específicos. La mejor manera de lograr los objetivos de seguridad alimentaria a mediano y largo plazo es mediante el aumento de la asistencia para el desarrollo, a fin de aumentar los ingresos de la población a riesgo y otras medidas que puedan identificarse en un estudio encaminado a determinar las vulnerabilidades reales -la mayor parte de las cuales no están relacionadas con el comercio- que deberían atenderse. Este tipo de estudio se podría llevar a cabo bajo los auspicios de los estudios relativos al Marco Integrado que se están realizando para los países menos adelantados o en el marco de algún otro mecanismo.

### ***Organización del documento***

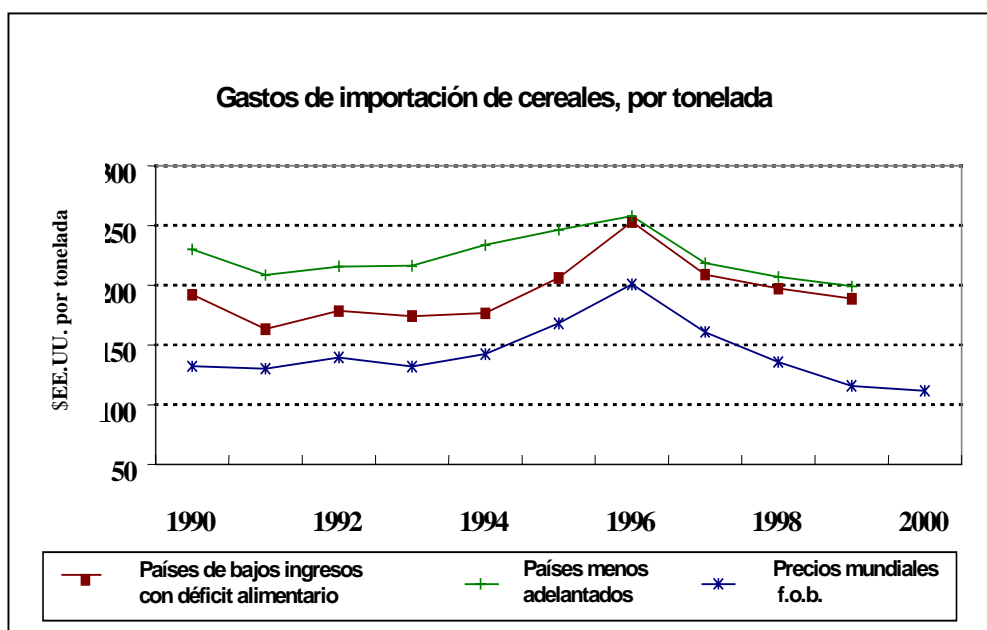
En la presente respuesta se examina, en primer lugar, la cuestión relativa a saber en qué medida y durante cuánto tiempo la liberalización del comercio ha aumentado o puede aumentar los precios de las importaciones de alimentos. Seguidamente se examinan las posibles medidas para atenuar los efectos adversos, estudiando primero los programas existentes y luego las medidas que podrían utilizarse en el futuro. Lo importante son los efectos adversos sobre la seguridad alimentaria, que interpretamos constituye la preocupación principal implícita en la Propuesta. Dado que el Grupo Interinstitucional ha pedido al Banco Mundial que describa los instrumentos que guarden alguna relación con las deliberaciones relativas a la Propuesta, en el documento se examinarán con cierto detalle los instrumentos del Banco orientados a atenuar los efectos negativos de las crisis que puedan menoscabar la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. Aunque en el documento se dan algunas indicaciones breves acerca de la propuesta del Fondo Rotatorio, no se hace un análisis técnico, puesto que ese análisis ya se ha hecho en la comunicación de la FAO. Como el FMI presentará información sobre el Servicio de financiamiento compensatorio, en el presente documento tampoco se analizará dicho mecanismo.

### ***Efectos reales y potenciales de la liberalización del comercio sobre los precios mundiales de los cereales***

En la *Propuesta para aplicar la Decisión Ministerial de Marrakech en favor de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios* se dice que estos países tienen que hacer frente a precios de importación de los cereales mucho más elevados desde que se suscribió el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay (en lo sucesivo Acuerdo sobre la Agricultura), y que estos precios más elevados se deben al Acuerdo. El argumento se basa en la comparación de los precios de importación de los cereales en 1993-1994 con los de 1995-1996 y en la imputación de ese cambio al Acuerdo.

**1. Los precios de importación de los cereales para los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA no han aumentado de manera significativa durante el decenio de 1990.**

Los precios de los cereales fueron bajos en el período de 1993-1994 y elevados en el período de 1995-1996, como lo revela el gráfico que figura a continuación. En consecuencia, una comparación de los gastos de importación de cereales que esté concentrada en esos años llevará a la conclusión de la Propuesta. Sin embargo, los precios han declinado desde 1996 y los precios medios de importación son ahora inferiores a los de 1993-1994 para los PMA y ligeramente superiores para los países de bajos ingresos con déficit alimentario.



Precios medios de los cereales (\$EE.UU./tonelada)	1993-94	1995-96	Diferencia porcentual entre 1995-1996 y 1993-1994	1997-99	Diferencia porcentual entre 1997-1999 y 1993-1994
Países de bajos ingresos con déficit alimentario	175,3	229,5	30,9	193,0	10,1
Países menos adelantados	224,9	252,1	12,1	203,0	-9,7
Países en desarrollo	180,6	229,7	27,1	181,3	0,3
Precio f.o.b. de los cereales ponderado en función del comercio exterior	137,1	184,4	34,5	125,7	-8,3

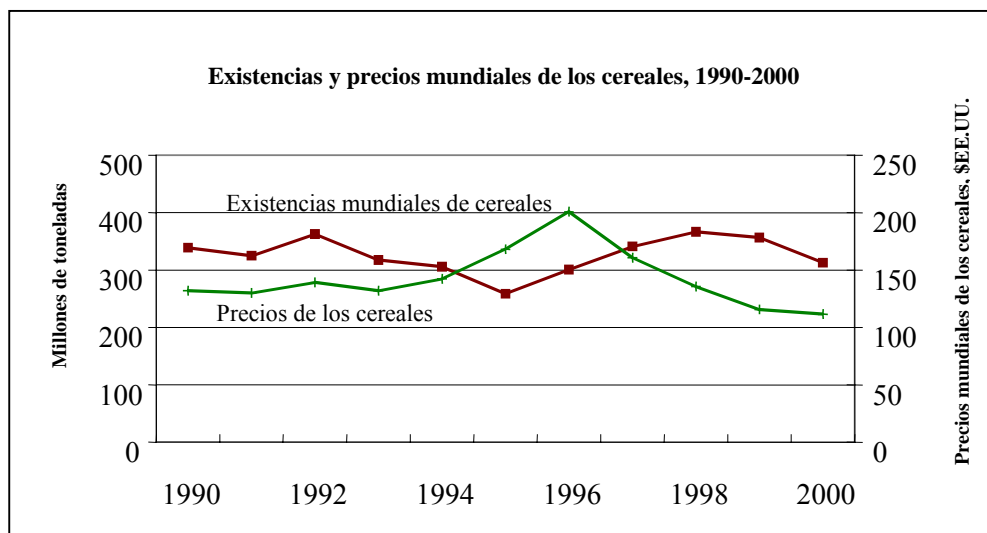
**2. No hay pruebas que corroboren el argumento de que los precios de los cereales aumentaron durante 1995-1996 a causa del Acuerdo sobre la Agricultura.**

Los precios de los cereales aumentaron en 1995 y 1996 debido fundamentalmente al bajo nivel de las existencias mundiales de granos, como resultado de una contracción del 3,2 por ciento en la producción mundial en 1995/1996 (véase el gráfico). Las existencias de cereales en relación con su utilización cayeron a un nivel excepcionalmente bajo al fin de la campaña de comercialización de 1995/1996, debido a una mala cosecha en los Estados Unidos (13,4 por ciento frente a un promedio del 18,8 por ciento en el quinquenio anterior). El elevado precio de los fertilizantes y el vigoroso crecimiento económico durante ese período contribuyeron a los aumentos pronunciados de los

precios. Los niveles de las existencias, que se recuperaron en 1996, continuaron en alza hasta 1998, provocando una reducción de los precios mundiales de los cereales. El Acuerdo sobre la Agricultura no estuvo directamente relacionado con las alzas de precios en 1995 y 1996 ni tampoco con su merma desde entonces. Que las facturas de importación de cereales en algunos países sigan siendo más altas a pesar de la caída de los precios es otro indicador de que la liberalización no es la causa.

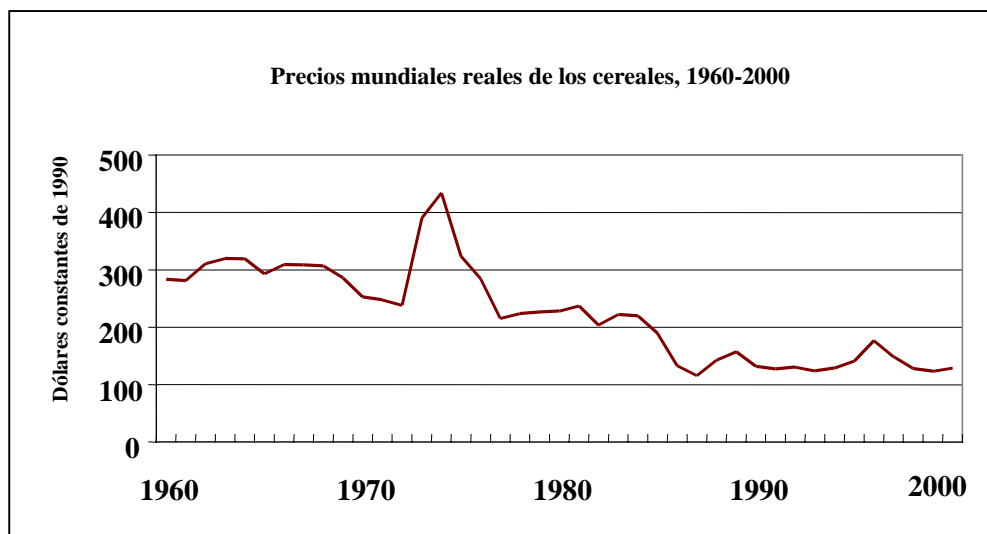
Naturalmente, es posible que el Acuerdo sobre la Agricultura aumentase los precios de los alimentos en relación con los niveles que éstos habrían tenido en su ausencia, a pesar de que se redujeron en comparación con sus niveles anteriores. Es decir, bien podría ser cierto que, en ausencia del Acuerdo sobre la Agricultura, los precios acaso hubieran disminuido más de lo que lo hicieron. Aunque esta hipótesis es plausible, incluso con este criterio de comparación los "aumentos" de precios atribuibles al Acuerdo sobre la Agricultura se consideran bastante pequeños. Golding y van der Mensbrugghe (1996, página 169) estimaron que en el trigo se había logrado una liberalización suficiente, por ejemplo, para aumentar los precios mundiales estimados del cereal en sólo un 3,8 por ciento. En cambio, estimaron que los precios de los cereales secundarios y el azúcar aumentarían en sólo alrededor de un 2 por ciento y los de los productos lácteos apenas en algo más de 1 por ciento. Para otros productos agropecuarios, en particular el arroz y el algodón, estimaron que la liberalización global era tan pequeña que los precios realmente habrían disminuido en relación con los precios de las exportaciones de productos manufacturados.

Uno de los motivos de estos efectos limitados sobre los precios de los alimentos es que en el Acuerdo sobre la Agricultura no se consiguió una liberalización importante del sector. Aunque los logros fueron enormes en cuanto al establecimiento de normas, la liberalización que se logró fue muy inferior a los recortes de la protección establecidos como objetivo incluidos en el Acuerdo. Esta situación se debió a la elección de años de referencia en los que los tipos de protección eran altos, al uso de una "arancelización desleal" en los países desarrollados, al uso generalizado de consolidaciones a tipos máximos en los países en desarrollo y a las opciones de los PMA para evitar la liberalización de sus propias políticas.



### 3. Los precios reales de los cereales han mostrado una pronunciada tendencia secular a la baja.

Debido sobre todo al enorme aumento de la productividad y los rendimientos en los últimos decenios, los precios a largo plazo de los cereales (por lo menos del trigo, el maíz y el arroz) han mostrado una tendencia a la baja. Los precios reales de los cereales se aproximan a los más bajos de los últimos decenios, como se puede observar en el segundo gráfico.



**4. Es de presumir que los precios no aumentarán en el futuro inmediato.**

Debido a que el Acuerdo sobre la Agricultura no logró una liberalización sustancial, mucho queda aún por hacer, de manera que el éxito de la Ronda de Doha podría traducirse en un grado importante de liberalización. Sin embargo, aunque ello produjera un alza de los precios agrícolas mundiales -y son exiguas las comprobaciones analíticas de que este efecto sería importante-, las repercusiones probablemente se dejarían sentir sólo de manera gradual y en el mediano plazo. La Ronda misma ha de durar varios años y cabe presumir que una medida importante en sectores sensibles, como la agricultura, se aplicaría progresivamente en un plazo incluso más prolongado. Hay que tener en cuenta también otros factores estructurales que obran sobre la variación de la oferta y la demanda y cuyo efecto neto es difícil de pronosticar. Sin embargo, a juzgar por la experiencia de los últimos decenios, parecería más probable que esos cambios influyan en general a favor de una merma de los precios. Además, en la medida en que los obstáculos al comercio se hayan reducido (o se reduzcan en el futuro), habrá menos variabilidad de los precios mundiales y, por consiguiente, más capacidad para planificar y tomar cobertura contra las alzas.

**5. Las investigaciones parecen demostrar que la liberalización multilateral del comercio produce beneficios para los países importadores netos de productos alimenticios que, en algunos casos, compensan los costos derivados de las alzas de precios de los alimentos.**

En dos estudios del Banco Mundial se examinaron las repercusiones de la liberalización de la Ronda Uruguay sobre los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios (Anderson, 1998; Ingco, 1997). Habida cuenta de que no se exigió a los países menos adelantados que liberalizaran sus propias políticas, esos estudios se concentraron en los efectos en estos países de los cambios de los precios mundiales inducidos por la Ronda. En ambos estudios, los efectos de los cambios en los precios mundiales se escindieron en dos componentes: efectos en la relación de intercambio y efectos de distorsión. Aunque los efectos de la liberalización en la relación de intercambio son bien conocidos y han figurado a menudo en los debates sobre políticas, los efectos de distorsión sólo han sido objeto de atención en un pequeño número de estudios, entre ellos los de Anderson y Tyers (1993), Tyers y Falvey (1989) y Alston y Martin (1995). Ninguno de estos estudios anteriores se concentraba en los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios.

Los efectos sobre la relación de intercambio derivados de las variaciones en los precios mundiales son relativamente claros. Se trata de los efectos de las variaciones de los precios mundiales



sobre los costos de las importaciones netas de productos alimenticios o los beneficios obtenidos de las exportaciones netas. Para un importador neto, el aumento de los precios elevará los costos y la magnitud del costo adicional dependerá de la cuantía de las importaciones. Para un exportador neto, el aumento de los precios elevará los ingresos y la magnitud de los beneficios dependerá de la cuantía de las exportaciones netas.

Los efectos de distorsión son más complejos, porque dependen de la naturaleza de toda una serie de distorsiones de las políticas en la economía. Son el resultado de los efectos de los cambios de los precios mundiales sobre la medida en que los países realizan actividades cuyo valor es inferior (o superior) a los costos verdaderos. Por ejemplo, si un país aplica un impuesto de exportación a un producto determinado, la consiguiente reducción de los precios internos llevará a los productores a producir un volumen de ese producto inferior al que sea socialmente óptimo y a los consumidores a consumir un volumen de ese producto superior al que sea socialmente óptimo. Tanto los aumentos de la producción como las reducciones del consumo de ese producto mejorarán la situación del país. El aumento del precio mundial de este producto de exportación llevará, suponiendo que se traspase al mercado interno, a ese aumento neto. El aumento de la factura de importación (por ejemplo, a causa de un aumento de los precios de importación) provocará una depreciación del tipo de cambio, que tendrá el mismo tipo de efecto en el mercado de esta exportación, tendiendo a neutralizar los efectos adversos en la relación de intercambio para el país derivados de unos precios de importación más altos.

Una conclusión fundamental de ambos estudios es que los efectos de distorsión, que por lo común se han pasado por alto en el pasado, pueden ser extremadamente importantes para los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios. El estudio de Ingco, en el que se utilizan estimaciones de las distorsiones del comercio más actualizadas y detalladas, abarca una serie más amplia de países de bajos ingresos e importadores netos de productos alimenticios, de manera que sus resultados tienen mayor interés general a los efectos de la presente comunicación. En algunos casos, entre ellos Bangladesh, Egipto y Tanzania, los efectos de distorsión funcionaron en dirección opuesta a los efectos en la relación de intercambio y convirtieron un efecto negativo aparente del Acuerdo sobre la Agricultura en un beneficio sustancialmente mayor (véase Ingco 1997, página 16, escenario II). Sin embargo, los efectos de distorsión son sumamente complejos y a veces obraron en desmedro del país. En la India, por ejemplo, los efectos de distorsión fueron negativos, principalmente porque se estimó que disminuirían los precios mundiales de algunos de sus productos gravados, como el arroz y el algodón. Estas bajas de precios redujeron la producción en la India de estos productos, que ya era demasiado baja debido al uso de restricciones a la exportación. Por otra parte, en Kenya y Zimbabwe los efectos de distorsión reforzaron enormemente el aumento inicial derivado del cambio en la relación de intercambio.

En general, los resultados de estos estudios iniciales parecen indicar que los efectos relacionados con las políticas distaban mucho de ser uniformes, pero en general aumentaron los beneficios del paquete de medidas de la Ronda Uruguay para la mayor parte de los países de bajos ingresos e importadores netos de productos alimenticios. Sin embargo, los efectos de una futura liberalización dependerán claramente de la naturaleza específica de las políticas agropecuarias aplicadas en el país y de los efectos del paquete de medidas de liberalización sobre los precios mundiales. Estos estudios se realizaron con un modelo numérico relativamente sencillo<sup>3</sup> diseñado de manera que pudiera aplicarse a los países en los cuales se dispusiera de datos limitados. Estos modelos permitirían evaluar los efectos en los países menos adelantados de diferentes variaciones de los precios mundiales derivados de futuras propuestas de liberalización.

---

<sup>3</sup> El modelo funciona con la hoja electrónica de cálculo Excel, que es de uso general.

La conclusión general de los cinco puntos anteriores considerados en conjunto es que el incremento sustancial de los precios agrícolas internacionales que podría derivarse de acuerdos internacionales: a) no se ha producido todavía; b) está probablemente todavía a algunos años vista; y c) podría muy bien ser neutralizado entre tanto por la operación de otros factores económicos. Además, las pérdidas no serían uniformes para todos los países importadores netos de productos alimenticios y podrían ser parcial o completamente neutralizadas en algunos países por otros beneficios derivados del acuerdo global.

### ***Medidas para mejorar las repercusiones de las crisis que amenazan la seguridad alimentaria***

Al evaluar la incidencia de las medidas que se podrían adoptar para atenuar estos efectos, en el presente documento se parte de la premisa de que la seguridad alimentaria no es equivalente a la producción de alimentos y la autosuficiencia de un país ni tampoco está necesariamente correlacionada con ellas. La inseguridad alimentaria de una población sólo se pone de manifiesto cuando se dan dos condiciones simultáneamente: que no se pueden obtener alimentos de producción nacional y que no se puede disponer a tiempo de importaciones para colmar esa brecha. Ésta sería también la perspectiva de la propuesta del FR, cuyo objeto es asegurar el acceso de los países a la financiación de las importaciones. Sin embargo, hay un grado de incoherencia con el componente de asistencia técnica de la propuesta, que tiene por objeto aumentar la producción interna.

Desde este punto de vista, la inseguridad alimentaria estructural a largo plazo se debe fundamentalmente a un problema de demanda -la falta de poder adquisitivo de los pobres-, que se ha de solucionar mediante un aumento de los ingresos. Ello no obstante, es cierto que un cambio estructural del suministro que diera lugar a un alza del precio medio de los alimentos realzaría la incidencia a largo plazo de la inseguridad alimentaria porque un mayor número de pobres no podría adquirir un volumen adecuado de alimentos o únicamente podría hacerlo volcando una cuantía tan grande de sus ingresos a la compra de alimentos que no les quedarían recursos suficientes para atender a sus demás necesidades básicas. Este cambio estructural del suministro podría aumentar también la inseguridad alimentaria porque acrecentaría las necesidades de recursos de los programas de redes de seguridad con financiación pública o privada que proporcionan alimentos a los necesitados.

La inseguridad alimentaria más transitoria se debe, por lo común, a crisis tanto de la demanda como de la oferta o ambas a la vez. Las guerras, los disturbios políticos, las crisis económicas o los desastres naturales pueden alterar temporariamente la capacidad de generación de ingresos de la población (demanda), así como la capacidad productiva y los circuitos comerciales para el suministro de alimentos (oferta).

### **1. Servicios del Banco Mundial para atenuar las crisis a corto plazo de los precios y la escasez de alimentos de urgencia**

En su mayoría, los servicios de préstamo y los servicios distintos de los préstamos del Banco Mundial están orientados a combatir la causa fundamental de la inseguridad alimentaria a largo plazo, esto es, la pobreza. Algunos proyectos de inversión también están orientados a mejorar los servicios de comercio y distribución o la infraestructura de financiación del comercio de un país, reduciendo de ese modo la vulnerabilidad ante las crisis de las importaciones. El Banco Mundial no tiene servicios específicamente destinados a ayudar a los países a afrontar crisis de precios que sean similares al Servicio de financiamiento compensatorio del FMI. En cambio, el Banco dispone de diversos instrumentos para proporcionar asistencia urgente cuando un país se ve afectado por una situación de urgencia que altera gravemente su economía y exige una intervención rápida.

Uno de esos instrumentos es el préstamo para importaciones con fines de rehabilitación. Se trata de un préstamo de desembolso rápido para apoyar el presupuesto del Estado y la balanza de

pagos en épocas de crisis. Se destina específicamente a las importaciones esenciales para el funcionamiento de la economía y la protección de un nivel mínimo de bienestar de la población. Es una especie de préstamo para el ajuste, y puede incluir condiciones de reforma. Por ejemplo, en 1997 se concedió a Bulgaria un préstamo para importaciones esenciales con fines de rehabilitación a fin de ayudar a financiar sobre todo las importaciones de cereales y petróleo en momentos en que tanto la producción interna como los circuitos normales de la oferta de importaciones se veían gravemente perturbados por una política económica deficiente y por una crisis política, agravadas por la sequía. El préstamo estaba condicionado a que el nuevo gobierno adoptara una serie de reformas básicas en la política económica.

El Banco Mundial otorga también otros tipos de préstamos para el ajuste, que desembolsa a fin de financiar los gastos generales de importación cuando, por cualquier motivo, es necesario dar apoyo de balanza de pagos, aunque en la mayoría de los casos la razón principal de la necesidad de asistencia especial para financiar las importaciones es una mala gestión macroeconómica. Estos préstamos están concebidos específicamente para respaldar un programa de reforma bien definido y para ayudar a sufragar los gastos de la transición.

Otros instrumentos de préstamos o distintos de los préstamos para la ayuda de recuperación de urgencia tienen por objeto restablecer los medios y niveles de producción en una economía afectada. La ayuda de urgencia del Banco puede adoptar las formas siguientes:

- ayuda inmediata para evaluar los efectos de la emergencia y formular una estrategia de recuperación;
- reestructuración de la cartera de préstamos del Banco al país, con objeto de respaldar las actividades de recuperación;
- reformulación de los proyectos todavía no aprobados, para incluir actividades de recuperación; y
- otorgamiento de un crédito o préstamo para recuperación de urgencia.

Un beneficio muy importante de varias de las medidas adoptadas por el Banco ante una crisis (por ejemplo, la reestructuración de la cartera para aumentar los desembolsos en un futuro próximo) no ha radicado en los elementos directos que se han financiado, sino en el elemento indirecto de suministrar divisas, con las cuales los países pueden importar alimentos, medicinas y otros productos esenciales, importaciones que podrían verse reducidas por la pérdida de ingresos de exportación y la necesidad de solventar las importaciones de urgencia que caracterizan a los períodos de sequía o de picos en los precios internacionales de los alimentos.

Aunque pueden incluir componentes de desembolso rápido, los préstamos para recuperación de urgencia se destinan fundamentalmente a financiar inversiones para reconstruir bienes físicos y restablecer las actividades económicas y sociales después de la emergencia. Las actividades financiadas con estos préstamos se concentran más en la recuperación de los bienes y la producción que en el socorro.

En la concesión de un préstamo para recuperación de urgencia, el Banco tiene en cuenta los criterios siguientes:

- Efectos en las prioridades económicas y los programas de inversión.

- Frecuencia: En el caso de fenómenos recurrentes, como las inundaciones anuales, es más apropiado un préstamo de inversión ordinario.
- Urgencia: En un desastre de gestación lenta, por ejemplo una sequía, puede ser preferible la preparación más detallada de un proyecto de inversión ordinario.
- Perspectivas para la reducción de los peligros de desastres naturales semejantes en el futuro.
- Beneficios económicos previstos.

Los préstamos para recuperación de urgencia no pretenden abordar problemas económicos, sectoriales o institucionales a largo plazo ni imponen tampoco condiciones vinculadas a políticas macroeconómicas. Incluyen solamente condiciones directamente relacionadas con las actividades de urgencia para la recuperación y la preparación/atenuación en el caso de que se vuelva a producir el desastre.

Estos préstamos con frecuencia se conceden después del fenómeno, pero normalmente se utilizan para financiar transporte, semillas, fertilizantes, etc., que facilitan la capacidad del país o de los agricultores afectados para prepararse para el cultivo de la temporada siguiente. Estos préstamos o créditos se han utilizado en Etiopía, Kenya, Somalia y el Sudán. Se usaron durante las sequías de 1974 y 1985 en el Sahel y en el Cuerno de África. El crédito para recuperación de urgencia concedido a Zimbabwe, como parte de la intervención del Banco en relación con la sequía de 1992, fue de cuantía elevada (200 millones de dólares EE.UU., que combinados con la reasignación de otros fondos ascendieron en total a casi 350 millones de dólares) y se utilizó para afrontar múltiples elementos de la intervención frente a la sequía. Sin embargo, probablemente la principal contribución de la financiación total del Banco para esa operación fue la ayuda de la balanza de pagos (al menos indirecta), merced a la cual el Gobierno pudo hacer muchas cosas, entre ellas importar alimentos, que no formaban parte explícitamente del proyecto. El Banco concedió una donación especial (10 millones de dólares) a Somalia para financiar la intervención del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el UNICEF en el país específicamente vinculada al suministro de alimentos. Aunque los alimentos fueron suministrados por el PMA, el Banco financió su distribución.

Además de la asistencia de urgencia, el Banco puede financiar proyectos de inversión independientes para prevención y atenuación en países propensos a ciertos tipos de desastres. Tales operaciones pueden ayudar a: a) formular una estrategia nacional, b) establecer un marco institucional y normativo adecuado, c) realizar estudios de evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo, d) fortalecer las estructuras vulnerables y ajustar los códigos de construcción y zonificación y e) adquirir tecnología para la reducción de los peligros.

## **2. Medidas para la gestión del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos**

En este momento se dispone comercialmente de una amplia variedad de instrumentos de protección contra las fluctuaciones de los precios a corto plazo. Los agentes económicos con una gran exposición al riesgo de fluctuaciones de los precios pueden utilizar opciones, ya sea para asegurarse un precio determinado o para garantizar que el precio no sea superior o inferior a un nivel determinado. Estas opciones pueden ser usadas fácilmente por los grandes compradores de productos alimenticios, ya sean importadores comerciales privados o agentes públicos (corporaciones de alimentos o empresas públicas). También las pueden utilizar los gobiernos para proteger a las redes de seguridad de los efectos de las crisis presupuestarias debidas al alza de los precios de los alimentos. Es decir, un organismo oficial que sabe que sus gastos aumentarán si suben los precios de los alimentos (porque proporciona alimentos en especie y debe obtenerlos a un precio más alto por sí

mismo o bien porque debe hacer pagos más elevados de sostenimiento de los ingresos a los pobres) puede comprar opciones que produzcan un pago cuando los precios de las importaciones superen un nivel determinado. De esta manera se aseguraría de disponer de los recursos presupuestarios necesarios, sin crear una carga fiscal imprevista para el Estado. El seguro de precios protegería al organismo de las fluctuaciones a corto plazo, pero no de las tendencias a la baja a largo plazo.

El Equipo de tareas internacional sobre gestión del riesgo de los productos básicos, cuya secretaría está en el Banco Mundial, está poniendo a prueba unos mecanismos para proporcionar un seguro de precios de los productos básicos a los pequeños agricultores de los países en desarrollo, que bien se podría hacer extensivo a los consumidores de los países importadores de alimentos. Aunque con variantes de aplicación en cada país, este programa de seguros tiene por objeto adaptar los instrumentos de gestión del riesgo de la fluctuación de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales a fin de brindar una modalidad de seguro de precios a los productores (y a los consumidores cuando se trate de un seguro de precios de importación). El Banco ha elaborado también instrumentos para respaldar la formulación de un seguro de rendimiento de los cultivos y está ejecutando un proyecto piloto en Marruecos, además de otros proyectos en curso de preparación.

### **3. Swaps de productos básicos**

Los *swaps* de productos básicos son un producto que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) comenzó a ofrecer en 1999 para ayudar a los clientes a hacer frente al riesgo relativo a los precios de los productos básicos. Los países del BIRF cuya capacidad de servicio de la deuda está fuertemente expuesta a productos específicos pueden beneficiarse de condiciones financieras que vinculan los costos del servicio de la deuda de los préstamos que reciben del BIRF a las fluctuaciones en el precio de un producto específico o de una canasta de productos. Aunque la gestión del riesgo asociado con los precios de los productos básicos es un problema importante para muchos países en desarrollo, los países más dependientes de los productos básicos tienen un acceso insuficiente a instrumentos de protección contra riesgos. Para atender a esta necesidad, en 1999 el BIRF comenzó a ofrecer *swaps* de productos básicos con carácter experimental a prestatarios con una necesidad demostrada de reducir la vulnerabilidad a las oscilaciones en los precios de estos productos. Los *swaps* de productos básicos son transacciones negociadas individualmente para intercambiar dos series de flujos de caja en determinadas fechas en el futuro, de las cuales una serie está vinculada al precio de mercado de un producto básico o un índice y la otra se fija previo acuerdo o se basa en un tipo de interés flotante o fijo. Las coberturas se podrían estructurar a fin de reducir los riesgos relativos al precio de los productos básicos tanto para los productores como para los consumidores de productos energéticos, minerales y agropecuarios.

### **4. Ayuda alimentaria y crédito subvencionado**

Aunque ha desempeñado una valiosa función en casos de desastre, cuando los circuitos normales de suministro están desorganizados, la ayuda alimentaria ha tenido en muchos casos consecuencias indeseables e inesperadas. En general, la ayuda alimentaria suministra volúmenes importantes de alimentos que pueden producir efectos considerables sobre los precios en el mercado local. La ayuda también se ha proporcionado a veces cuando es menos necesaria, es decir, cuando los grandes excedentes de los países desarrollados deprimen los precios mundiales y crean presión para colocar las reservas excedentarias mediante la ayuda alimentaria. Si bien el aumento de la oferta bajará el precio de mercado, incluso si se vende a "precios de mercado", este efecto de distorsión del mercado con frecuencia aumenta porque en esa situación la distribución es gratuita o los precios de venta reales son muy inferiores a los precios locales. Esto tiende a deprimir los precios para los productores locales, o sea que se disminuyen sus ingresos, se reducen los incentivos a la producción y se aumenta, en consecuencia, la futura dependencia del país de las importaciones de alimentos. Además, la reducción de los precios que crea la ayuda alimentaria distorsiona las fluctuaciones estacionales de los precios (entre cosechas) y desalienta el establecimiento de almacenes privados.

Por último, la ayuda alimentaria se distribuye en muchos casos mediante circuitos gubernamentales, en detrimento de las actividades privadas en el ámbito de la infraestructura de comercialización. Aunque pueden a veces ser un precio aceptable por la atenuación o evitación del hambre, tales efectos adversos se deben evaluar caso por caso.

Muchas de estas mismas deficiencias son producidas también por los créditos subvencionados para la importación de alimentos (incluido el crédito a la exportación de los países exportadores): las importaciones subvencionadas deprimen los precios para los agricultores y desalientan la producción; si no se realizan en condiciones puramente comerciales, se pueden hacer en fechas inoportunas (por ejemplo, en función de los requisitos del organismo de crédito a la exportación y no en función de la demanda en el país importador) y distorsionar así las fluctuaciones estacionales de los precios; con frecuencia se encauzan mediante organismos oficiales, en detrimento de la actividad del sector privado en el mercado.

Además, tanto las donaciones de alimentos como los programas de crédito en condiciones de favor encubren el valor real del elemento de donación que entrañan y contrarían el principio de la transparencia. Si una donación está justificada, debe ser transparente y no encubrirse mediante un elemento de donación desconocido que se incorpora en la ayuda alimentaria o en tipos de interés subvencionados.

## **5. Cupones para alimentos**

Una alternativa para abordar los problemas de la seguridad alimentaria que no produciría algunos de los inconvenientes de la ayuda alimentaria directa puede ser el establecimiento de un régimen de distribución de cupones de alimentos a los necesitados cuando se produce un alza de precios. Estos cupones se podrían rescatar en los circuitos ordinarios de importación y distribución comerciales y de esta manera no se causaría perjuicio al desarrollo del sector privado. También contribuirían a aumentar la demanda y no la oferta, por lo que no distorsionarían los precios internos para los productores o los consumidores. La dificultad estriba en que se requiere un sistema para identificar a los posibles beneficiarios y para distribuirles los cupones.

## **6. El Fondo Rotatorio propuesto**

No tenemos intención de analizar a fondo la propuesta del FR, puesto que ya se ha hecho debidamente en la comunicación de la FAO, distribuida al Grupo Interinstitucional el 19 de febrero. Sin embargo, vale la pena señalar los puntos siguientes:

- La inseguridad alimentaria es un fenómeno individual y no nacional. No está claro cuál sería el fundamento para prestar asistencia a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios cuando muchos consumidores pobres de otros países estarían afectados con igual o mayor intensidad por el alza de los precios de los alimentos. Tampoco está claro qué tipo de mecanismos se podría formular para garantizar que la ayuda a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios llegase a los consumidores pobres. Si fuera posible formular mecanismos para que los beneficios llegasen a esos destinatarios, la ayuda se podría suministrar en la forma de cupones de alimentos.
- Si se trata de subvencionar a las importaciones de alimentos -por ejemplo mediante crédito subvencionado-, el FR tendría los mismos inconvenientes enumerados en el examen de la ayuda alimentaria y el crédito subvencionado.

- Sería difícil establecer criterios razonables para justificar el uso del FR, tanto en el largo plazo como de año en año. Cabe pensar primero en la elegibilidad a largo plazo. Como se ha señalado anteriormente, a causa de sus complicados efectos, no está claro quiénes, incluso entre los países importadores netos de productos alimenticios, serían perdedores netos debido a un acuerdo de liberalización del comercio. Los ingresos de exportación en muchos de estos países aumentarían merced al mayor acceso a los mercados derivado de un acuerdo y los precios de sus demás importaciones podrían disminuir. Tampoco está claro con qué fundamento se debería excluir de la asistencia a los consumidores pobres en los países que no estuvieran clasificados en la categoría de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Segundo, habría que definir cuidadosamente los criterios de activación del acceso al FR con carácter anual, un proceso que resultaría complejo. La concesión de acceso automático basado en el aumento de la factura de importación de alimentos recompensaría una política económica deficiente. (Las subvenciones a los alimentos y la mala gestión macroeconómica, juntas o separadas, podrían provocar un fuerte aumento de las importaciones de alimentos.) Así pues, el acceso tendría que hacerse depender de un examen de las políticas, que es una de las críticas principales que se hacen respecto del funcionamiento del Servicio de financiamiento compensatorio. En los criterios para activar el acceso también habría que tener en cuenta las necesidades globales de financiación de los países en cuestión y no sólo en materia de alimentos. No tendría sentido prestar ayuda a los países cuando sus facturas de importación de alimentos están aumentando si al mismo tiempo sus ingresos de exportación aumentan aún más, por ejemplo debido a las exportaciones de petróleo.
- Si el fondo incluyera un segundo componente fijo de asistencia técnica y financiera, éste no debería concentrarse específicamente en la producción de cultivos alimentarios. Si su objetivo es reforzar la seguridad alimentaria, el componente debiera concentrarse en las actividades de reducción de la pobreza, dado que la inseguridad alimentaria estructural a largo plazo es un problema de demanda. Concentrar la asistencia para el desarrollo en cultivos comestibles importables podría socavar la ayuda disponible para otras actividades que generan ingresos en las zonas rurales (cultivos de exportación y actividades fuera de la explotación) y urbanas, así como para las mejoras de la infraestructura del comercio y el almacenamiento que, en última instancia, podrían tener mayores efectos sobre reducción de la inseguridad alimentaria.

### ***Conclusión***

Dado que un aumento significativo de los precios derivado de un acuerdo comercial multilateral tardaría algunos años en hacerse realidad, y tal vez nunca se haga realidad, parece prematuro considerar en este momento el establecimiento de un fondo rotatorio. El establecimiento de dicho fondo exigiría normas bastante complejas para disciplinar el acceso a sus recursos y podría tener efectos negativos en los productores agropecuarios y en el desarrollo del almacenamiento y la distribución privadas. En la medida en que se necesite una compensación para atenuar los efectos adversos sobre la seguridad alimentaria, sería preferible encauzarla directamente hacia quienes se ven afectados negativamente -los consumidores pobres-, tal vez mediante un sistema de cupones de alimentos. Aunque esto requeriría una infraestructura para identificar al grupo destinatario y para la distribución y el rescate de los cupones, muchos países ya disponen por lo menos de algunos mecanismos que se podrían adaptar a ese efecto. La experiencia con programas semejantes de cupones de alimentos u otros mecanismos de sostenimiento de los ingresos va en aumento a medida que se acrecienta el número de países que los utilizan dentro de sus programas de redes de seguridad.

Puesto que se necesita un plazo inicial considerable antes de que se deje sentir cualquier aumento de los precios, hay tiempo suficiente para instalar tales programas en los países que puedan ser vulnerables.

Los problemas de la seguridad alimentaria pueden surgir por varias razones: desastres naturales, guerras y crisis económicas. Muchos de estos fenómenos presumiblemente serán factores mucho más importantes para la seguridad alimentaria de un país que los acuerdos comerciales mundiales. Para los países preocupados por estos problemas, el estudio de las repercusiones del comercio sobre la vulnerabilidad alimentaria puede hacer disminuir sus preocupaciones y, lo que es más importante, identificar vulnerabilidades reales -desvinculadas del comercio- que se deberían abordar. Este tipo de estudio se podría llevar a cabo bajo los auspicios de los estudios relativos al Marco Integrado que se están realizando para los países menos adelantados o en el marco de algún otro mecanismo.



## ANEXO 9

### Comunicación del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Aplicación de 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

De qué manera complementa la ayuda alimentaria las importaciones comerciales en respuesta a perturbaciones externas

#### Introducción

En esta nota se examina de qué manera puede complementar la ayuda alimentaria las importaciones comerciales en respuesta a perturbaciones externas en países pobres. Se definen en primer lugar los diferentes tipos de ayuda alimentaria. Luego se examina cómo pueden afectar las perturbaciones externas a la seguridad alimentaria de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. El examen no se limita a las perturbaciones que pueden estar relacionadas con las consecuencias negativas del proceso de reforma del comercio en la seguridad alimentaria de los países pobres. Por último, en el documento se examinan tanto las importaciones comerciales como la ayuda alimentaria de urgencia en respuesta a las perturbaciones que afectan a la seguridad alimentaria.

Los instrumentos financieros y el acceso a planes de crédito multilaterales en condiciones de favor son elementos importantes y necesarios en orden a garantizar importaciones comerciales suficientes para los países más pobres. Sin embargo, son esenciales canales no comerciales, como la ayuda alimentaria selectiva, para complementar las importaciones comerciales a fin de llegar a las poblaciones más pobres. Este doble enfoque está en consonancia con el espíritu de la Decisión de Marrakech, que busca proteger y respaldar la seguridad alimentaria de los países más pobres durante el proceso de reforma.

#### Antecedentes

En 1994, como parte de los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre la agricultura, se convino en establecer mecanismos apropiados a fin de garantizar que la disponibilidad de alimentos no se viera afectada negativamente por los resultados de los acuerdos comerciales.

En la decisión se señalan específicamente tres esferas de intervención:

- establecimiento de niveles apropiados de ayuda alimentaria;
- garantía de que los países pobres reciban productos alimenticios básicos en forma de donación total y/o en condiciones apropiadas; y
- respaldo de la asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad y la infraestructura agropecuarias de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

Se deberán examinar estas tres esferas de intervención como medio para aplicar un enfoque amplio a fin de garantizar la seguridad alimentaria durante el proceso de reforma.

Como parte de la aplicación de la Decisión de Marrakech se estableció un grupo interinstitucional para examinar la financiación de niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos para los países con dificultades a corto plazo. El grupo interinstitucional se estableció por recomendación del Comité de Agricultura de la OMC y la Conferencia Ministerial de Doha lo aprobó. Esta nota se presenta a petición del Presidente del grupo interinstitucional.

### **Tipos de ayuda alimentaria**

Hay dos tipos de ayuda alimentaria: ayuda alimentaria selectiva y ayuda alimentaria mediante programas. Es fundamental comprender las diferentes modalidades, puesto que los objetivos, y por consiguiente los resultados, son muy distintos en función de la modalidad utilizada. En el presente documento, la expresión ayuda alimentaria se refiere exclusivamente a la selectiva.

La ayuda alimentaria selectiva comprende la ayuda alimentaria tanto de urgencia como mediante proyectos. Está orientada a grupos específicos de población que tienen dificultades para satisfacer sus necesidades de consumo, ya sea en el marco de actividades de desarrollo o en situaciones de urgencia.

La ayuda alimentaria mediante programas se suele proporcionar como transferencia de recursos con objetivos de balanza de pagos o de respaldo presupuestario. No está destinada a grupos específicos de beneficiarios, sino que se vende en el mercado libre del país receptor. Los productos alimenticios que se suministran como ayuda alimentaria mediante programas los compran quienes se lo pueden permitir y no llegan a la población más pobre y necesitada. Algunas investigaciones ponen de manifiesto que este tipo de ayuda alimentaria no es efectiva ni eficaz y que las transferencias financieras para hacer frente a los problemas de balanza de pagos son mucho menos costosas.

### **Seguridad alimentaria y perturbaciones externas**

Los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, son vulnerables a las consecuencias negativas de una serie de perturbaciones imprevistas e imprevisibles. Estas perturbaciones afectan tanto a los precios como a la disponibilidad de alimentos y tienen consecuencias directas en la capacidad de los gobiernos para importar cantidades suficientes de alimentos y en la capacidad de la población para comprar y producir alimentos suficientes para sí mismos y para sus familias.

Hay perturbaciones como el deterioro de la relación de intercambio de los países con el exterior, la hiperinflación y las crisis de la balanza de pagos que pueden agravar drásticamente la inseguridad alimentaria. Una variación importante del clima, la pérdida de la cosecha y los conflictos civiles también pueden repercutir negativamente en la capacidad tanto de los gobiernos como de la población para lograr un suministro suficiente de alimentos.

La seguridad alimentaria se mide tanto a nivel nacional como familiar. A nivel nacional muestra fundamentalmente si un país puede producir y/o importar alimentos suficientes para nutrir a su población. Por la gravedad de la situación alimentaria a nivel nacional se determina qué países tropiezan con dificultades graves para satisfacer sus necesidades totales de alimentos. Esto puede significar que los países no están en condiciones de importar un suministro suficiente de productos alimenticios debido a limitaciones de balanza de pagos o porque las importaciones de alimentos constituyen una carga considerable de pagos externos. En el caso de muchos países, las importaciones de alimentos en condiciones de favor pueden ser una solución viable para ayudarlos a satisfacer sus necesidades a nivel nacional.

Una seguridad alimentaria adecuada a nivel nacional es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la seguridad alimentaria a nivel familiar. La seguridad alimentaria nacional es una medida general y no tiene en cuenta las variaciones en la producción interna, la infraestructura de comercialización y/o los factores relativos a los ingresos familiares. Un país puede tener un suministro global de alimentos suficiente y al mismo tiempo determinadas poblaciones en el país pueden quedar excluidas de los mercados, carecer de un poder adquisitivo suficiente o no conseguir producir para satisfacer sus necesidades de alimentos. En muchos países las pequeñas perturbaciones localizadas abaten en una pobreza prolongada a familias vulnerables que se encuentran apenas por encima del límite.

Una caída repentina y/o rápida de la capacidad para comprar o cultivar alimentos suficientes obliga con mucha frecuencia a las familias a deshacerse de recursos humanos y materiales. Algunas estrategias de supervivencia son un medio positivo para superar el déficit de alimentos, por ejemplo el empleo no agrícola cuando es posible. Sin embargo, para muchas personas pobres las estrategias de supervivencia resultan negativas, es decir, tienen repercusiones perjudiciales a largo plazo en las personas y su entorno. Los ejemplos de estrategias de supervivencia negativas son: una fuerte reducción del consumo de alimentos, la venta de bienes de capital productivos, la reducción de los gastos en servicios básicos, como la salud y la educación, la sobreexplotación de tierras marginales y la migración anormal.

Las estrategias de supervivencia negativas pueden contribuir a una reducción a largo plazo del consumo de alimentos y a una inseguridad alimentaria crónica. Para las familias muy vulnerables, las perturbaciones, incluso pequeñas, pueden convertir los problemas en materia de seguridad alimentaria en una espiral descendente, disminuyendo el poder de recuperación familiar y atrapando a la población en una pobreza prolongada.

Aunque la inseguridad alimentaria es más visible a nivel individual o familiar, las autoridades normalmente disponen de algunas opciones políticas que afectan directamente al nivel de seguridad alimentaria familiar a corto plazo. La mayoría de los instrumentos de política funcionan a niveles más globales y en un período más prolongado. Sin embargo, hay algunos instrumentos que permiten transferencias públicas directas a las familias en situación de precariedad alimentaria. La ayuda alimentaria selectiva es uno de estos instrumentos.

### **Combinación de importaciones comerciales con ayuda alimentaria para responder a las perturbaciones**

Cuando los países pobres sean afectados por perturbaciones externas que afectan a su disponibilidad de alimentos, pueden movilizar productos alimenticios básicos mediante: 1) la utilización de existencias internas del país, 2) la compra de importaciones comerciales a los tipos de mercado o en condiciones de favor, y/o 3) la petición de ayuda alimentaria con fines humanitarios a la comunidad internacional. Con frecuencia el nivel de las existencias internas con fines de seguridad alimentaria no es suficiente para atenuar las fluctuaciones en la disponibilidad de alimentos. Así pues, las autoridades nacionales normalmente tienen dos opciones: la ayuda alimentaria y las importaciones comerciales.

Los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios que enfrentan perturbaciones externas que afectan a su seguridad alimentaria recurren con frecuencia tanto a las importaciones comerciales como a la ayuda alimentaria para subsanar la falta de alimentos. Los países pobres casi nunca pueden movilizar recursos adecuados y suficientes para comprar el volumen de importaciones de alimentos necesario durante una crisis. Incluso cuando se ponen a su disposición importaciones comerciales en condiciones muy favorables, los gobiernos y los donantes prefieren recurrir a los mecanismos de la donación en lugar de medidas que acumulan

deuda, habida cuenta de la crisis de la deuda que actualmente paraliza a tantos países menos adelantados.

Las importaciones comerciales y la ayuda alimentaria desempeñan funciones diferentes al abordar los problemas de la seguridad alimentaria. Las importaciones comerciales se introducen en los mercados nacionales para estabilizar las fluctuaciones tanto de los precios como de la oferta de productos alimenticios básicos. Se pueden utilizar también para mantener la confianza y garantizar la estabilidad políticas durante una crisis. Pero normalmente las importaciones comerciales no se destinan a la población más pobre y en situación de mayor inseguridad alimentaria. Los gobiernos prefieren utilizar las donaciones de ayuda alimentaria más bien para programas "sociales" destinados a los grupos más desfavorecidos.

La ayuda alimentaria se destina a las poblaciones en situación de precariedad alimentaria grave, y en este sentido es complementaria de las importaciones de alimentos comerciales que se distribuyen a través de los mercados nacionales. Lamentablemente, segmentos importantes de la población de los países menos adelantados y los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos viven fuera del alcance de las vías de distribución comercial de alimentos asequibles (grupos rurales y migratorios en zonas remotas) o al margen de su ámbito económico (poblaciones sin ingresos para comprar alimentos). Para estas poblaciones, el más mínimo cambio en las condiciones atmosféricas o las oportunidades económicas puede ser catastrófico para su capacidad de cubrir sus necesidades de alimentos.

El objetivo básico de la ayuda alimentaria es compensar el hecho de que la distribución comercial de alimentos no logra un acceso adecuado a alimentos para todos. Como la elasticidad-ingreso de la demanda cae bruscamente a medida que uno se aproxima al umbral de la pobreza y lo traspasa, el carácter complementario de la ayuda alimentaria es máximo cuando llega a las familias más pobres. La ayuda alimentaria en este caso no sustituye a las importaciones, puesto que los gobiernos no pueden importar productos alimenticios básicos suficientes para cubrir las necesidades de las familias más pobres. Una mejor selección de los países pobres, para fines de ayuda alimentaria, como los países menos adelantados, y una mejor selección de los destinatarios en los países aumenta los efectos positivos que la ayuda alimentaria puede tener en la seguridad alimentaria.

En una crisis es importante coordinar la ayuda alimentaria y las importaciones comerciales de manera que se mantenga el equilibrio entre las fuentes de suministro de alimentos en un país. Si la ayuda alimentaria es excesivamente elevada puede perturbar los mercados y perjudicar la producción agropecuaria interna. Si es demasiado escasa, las poblaciones que no pueden acceder a los sistemas de distribución del mercado quedarán excluidas. Además, tanto las importaciones de alimentos como la ayuda alimentaria deben estar vinculadas a programas nacionales en materia de seguridad alimentaria, a fin de cerciorarse de que se coordine la importación con todas las demás medidas en este ámbito.

## **Conclusión**

Cuando un país muy pobre se ve afectado por una perturbación externa, el gobierno suele tener limitaciones en cuanto al nivel de las importaciones que puede financiar. Se deben promover los esfuerzos para mejorar esta situación mediante el recurso a mecanismos financieros que hagan que las importaciones comerciales sean menos costosas. Sin embargo, también se ha de tener en cuenta la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres. La ayuda alimentaria selectiva canalizada hacia las poblaciones en situación de carencia de alimentos puede salvar vidas y fortalecer los medios de subsistencia. La ayuda alimentaria selectiva se deberá utilizar en combinación con otros mecanismos, como las importaciones comerciales, a fin de lograr que las familias pobres puedan cubrir sus necesidades de consumo.

## ANEXO 10

### Comunicación del Fondo Monetario Árabe

Le escribo en respuesta a la pregunta que formuló en su carta de 8 de marzo de 2002 en relación con la financiación de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos.

Quizás le interese saber que los servicios de préstamo que el Fondo Monetario Árabe ofrece a sus países miembros están destinados a contribuir a la financiación de los déficit globales de la balanza de pagos en lugar de centrarse en una de las causas específicas de estos déficit. Además, entre los servicios que ofrece el Fondo Monetario Árabe figura el llamado Préstamo Compensatorio: el objetivo de este préstamo es ayudar a los países miembros a financiar un déficit general de su balanza de pagos provocado de forma imprevista ya sea por una fuerte reducción de los ingresos de exportación de mercancías y de servicios y/o por un incremento de las importaciones de productos agropecuarios, en particular de cereales, atribuibles a factores exógenos reversibles que escapen al control de las autoridades.

El acceso al préstamo compensatorio por una fuerte reducción de las exportaciones y/o un incremento del valor de las importaciones de productos agropecuarios se limita al 50 por ciento de la participación desembolsada por el Miembro en el capital del Fondo. El préstamo está sujeto a un tipo de interés del 4,75 por ciento y es reembolsable en tres años en cuatro plazos semestrales iguales, el primero de los cuáles deberá efectuarse 18 meses después de la fecha de desembolso del préstamo.

Los criterios para poder solicitar el préstamo son que el Miembro lo necesite por motivos relacionados con su balanza de pagos, a saber un déficit general de su balanza de pagos y un nivel de reservas de divisas inferior a seis meses de importaciones de mercancías y servicios. Además, la fuerte reducción de las exportaciones y/o el incremento de las importaciones de productos agropecuarios deben ser consecuencia de factores que escapen al control de las autoridades competentes. También es importante que la solicitud de préstamo se haga durante el año en que se haya producido esta reducción o el siguiente año. En algunos casos, puede presentarse una solicitud durante un año en que las autoridades prevean una fuerte reducción de las exportaciones o un incremento de las importaciones a raíz de una crisis.

La reducción de las exportaciones (aumento de las importaciones de productos alimenticios) se calcula como diferencia entre los ingresos de exportación en el año en que se produce la reducción y el promedio aritmético de los ingresos de exportación durante el período de tres años centrado en el año de la reducción.

Hasta ahora, se han concedido 12 préstamos compensatorios a ocho países miembros, principalmente para financiar un aumento del valor de las importaciones de cereales o las consecuencias de una sequía.

Paralelamente, la institución hermana del Fondo Monetario Árabe, el Programa Árabe de Financiación Comercial (PAFC) se especializa en la concesión de créditos destinados a la financiación de las importaciones y exportaciones de casi todas las mercancías y productos básicos entre países árabes. El Programa Árabe de Financiación Comercial aplica tipos de interés por lo general muy ventajosos en relación con los que se aplican en los mercados para las transacciones similares.

## **ANEXO 11**

### **Comunicación del Banco Asiático de Desarrollo**

Le escribo en relación con su carta de 8 de marzo de 2002 dirigida al Presidente, en que pide que el Banco Asiático de Desarrollo facilite información sobre las "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".

Entendemos que una mayor liberalización de la agricultura en los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios puede tener efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de una oferta adecuada de productos alimenticios básicos procedentes de fuentes externas en condiciones razonables. De hecho, en la región que abarca el Banco Asiático de Desarrollo, hay varios países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

El Banco Asiático de Desarrollo concede diversos préstamos a los países miembros en desarrollo, sin embargo no ofrece a sus miembros prestatarios servicios particulares de financiación multilateral en caso de que se planteen dificultades para la financiación de las importaciones comerciales de productos alimenticios.

---