

Perspectivas del agro colombiano y latinoamericano

Outlook of the Colombian and Latin American farmland

Santiago Perry Rubio 1

RESUMEN

Se presentan las principales tendencias del mercado mundial frente a las cuales el sector palmero tiene un gran potencial de crecimiento en su desarrollo agrícola. Entre las tendencias se menciona el mantenimiento de subsidios y distorsiones; el sustancial crecimiento de la demanda de algunos productos como frutas, hortalizas, carnes, materias primas para alimentación animal y aceites vegetales en los países asiáticos con elevado crecimiento y altas poblaciones (China, Indonesia, India, Malasia, Tailandia y Vietnam) pues, aunque algunos de ellos presentan en la actualidad importantes áreas cultivadas, en 10 años aproximadamente, su producción local no alcanzará para suplir sus necesidades internas y tendrán que importar más del 50% del total proyectado de consumo interno; la tendencia al alza de precios y menores inventarios; el aumento en las exportaciones de productos procesados, el incremento de las escalas de producción y la mayor integración de las cadenas productivas y la exigencia cada vez mayor de calidad en bienes sanos y ecológicos. Todos los aspectos anteriores se convierten en una oportunidad potencial para el sector palmero del país pues el porcentaje actual de tierras destinadas a pasturas permanentes y usos forestales es elevado. Por las condiciones climáticas y de suelos, Colombia tiene todas las condiciones dadas para aumentar su área agrícola e incrementar su producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera.

SUMMARY

The main trends in the world market are presented, in comparison with the palm sector has a great growth potential in its agricultural development. Among the trends, the maintenance of subsidies and distortions, the substantial growth in the demand for some products such as fruits, vegetables, meats, raw materials for animal feed and vegetable oils in the Asiatic countries with high growth and huge populations (China, Indonesia, India, Malaysia, Thailand and Vietnam) are mentioned, since, although some of them presently have important cultivated areas, in approximately 10 years their local production will not be enough to satisfy their internal necessities and they will have to import more than 50% of the total projected internal consumption; the trend towards the rise in prices and lower inventories; the increase in exportations of processed products, the increment in the production scales and the greater integration of the productive chains and the increasing demand for quality in healthy and ecological goods. All of the above mentioned aspects become a potential opportunity for the country's palm sector, since the present percentage of land destined for permanent pastures and forest uses is high. Due to its climatic and soil conditions, Colombia has all the conditions given to increase its agricultural area and raise its agricultural, cattle, forest and fishing production.

Palabras claves: Agricultura, Latinoamérica, Política económica. Exportaciones.

1 Pbest Asesores, Colombia.

PRINCIPALES TENDENCIAS DEL MERCADO MUNDIAL

El contexto internacional y el mercado mundial de bienes agropecuarios muestran las siguientes tendencias principales:

Mantenimiento de los subsidios y las distorsiones

El comercio internacional de bienes agrícolas está caracterizado por contar con distorsiones e imperfecciones muy superiores a las prevalecientes en otros sectores económicos. Los países desarrollados, y algunos en desarrollo, otorgan elevados subsidios y protección a su producción agropecuaria, lo que deprime los precios y ocasiona sobreoferta de estos bienes. En efecto, los productos agropecuarios están sometidos en los países industrializados, y en no pocas naciones en desarrollo, a elevados impuestos de importación, la progresividad arancelaria (que consiste en que entre mayor sea el grado de elaboración de un producto mayor es el impuesto de importación que se le cobra. Las naciones en desarrollo se oponen a dicha práctica de las desarrolladas pues les coarta su posibilidad de desenvolvimiento industrial.) y a una amplia gama de barreras no arancelarias tales como restricciones cuantitativas, impuestos internos selectivos, fuertes regulaciones sanitarias y medidas antidumping (Perry, 1990, 1994; Unctad 1989 a,b).

Aunque gracias a lo acordado en la Ronda Uruguay, las barreras diferentes a las arancelarias deben desaparecer en virtud del proceso de «tarificación» o «arancelización» establecido, los altísimos niveles de aranceles resultantes de tal proceso para varios bienes agropecuarios (superiores en muchos casos al 100%, y que en no pocas ocasiones alcanzan cifras 4, 5 o más veces mayores que ésta) llevan a la virtual prohibición de su importación, a no ser por el contingente arancelario que como parte de los requisitos de «acceso mínimo» o de «acceso corriente» se estipuló y que en la práctica prolonga la existencia de las cuotas de importación, debido a que la metodología definida para efectuar la «arancelización» consistió en dividir el precio interno sobre el

internacional y a que los precios internos en muchos países industrializados eran muy altos, en especial en los europeos y en Japón, los aranceles equivalentes resultantes fueron en muchos productos de tres dígitos. Tal situación conllevaba la reducción de las posibilidades de acceso de productos importados en esos casos, o su virtual imposibilidad, al menos en el período inicial del proceso de reforma. Para evitarlo, se definió que en los productos «arancelizados» se debía establecer un contingente arancelario (o sea, una cuota de importación a un arancel más bajo) que garantizara que se mantendrían las actuales condiciones de acceso al mercado en cuestión, o que ofreciera un acceso mínimo en caso de que ellas fueran muy modestas. En no pocos bienes estas cuotas van a ser, en la práctica, la única posibilidad de acceso mientras el arancel consolidado continúe a niveles tan elevados. De manera que las tradicionalmente elevadas barreras a las importaciones de bienes agrícolas se mantienen en numerosos países en niveles que imposibilitan su comercio. Adicionalmente, en los últimos años han cobrado creciente importancia las trabas asociadas con la calidad, la presencia de residuos tóxicos y químicos y los condicionantes ambientales, las cuales no están contempladas en los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Los subsidios internos y a las exportaciones, por su parte, alcanzan montos cada vez más elevados, al igual que los presupuestos asignados en las naciones más ricas para sufragarlos. Mientras en 1980 las transferencias realizadas a los agricultores en los países de la OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) ascendieron a los US\$80.000 millones, en 1987 alcanzaban los US\$297.800 millones, en 1990 - año en que debía concluir la Ronda Uruguay - llegaron a los US\$299.000 millones y en 1995 se ubicaron en US\$335.800 millones. En este último año el subsidio por hectárea de tierra agrícola superó los US\$100 los en Estados Unidos, fue levemente inferior a US\$1.000 en las Comunidades Europeas y se ubicó por encima de los US\$10.000 en el Japón (OECD 1996; Perry 1990, 1994 a,b; Ocampo y Perry 1995).

Las consecuencias más notables de la mencionada política de subsidios, fuera de la

de haber trastocado la geografía de la producción mundial de alimentos y la dirección de sus flujos comerciales, han sido el deterioro ocasionado en las cotizaciones de los principales bienes agrícolas, las mayores fluctuaciones de ellas y el sobredimensionamiento del sector agropecuario en las naciones industrializadas. En efecto, de eliminarse los subsidios, se estima que los precios internacionales subirían en 22,4% para el trigo, en 26,4% para el arroz, en 14,1% para el maíz, en 18% para el sorgo, en 34,6% para el azúcar, en 5% para la soya, en 7% para las tortas oleaginosas, en 11 % para los aceites vegetales, en 21% para la carne roja y en 58,3% para los lácteos, según un promedio de seis estudios de equilibrio parcial y tres de equilibrio general (Ocampo y Perry 1995). Por efecto únicamente de la Política Agrícola Común (PAC), las oscilaciones de las cotizaciones internacionales de los granos son un 20% mayores de lo que serían en caso de que ella no existiera. De igual manera, la eliminación de los subsidios determinaría una contracción de las áreas cultivadas y de las producciones de bienes agropecuarios que se estimó sería de 24% en el Japón, de 19% en las Comunidades Europeas, de 17% en Canadá y de 7% en los Estados Unidos.

Lo acordado en la Ronda Uruguay del GATT ha comenzado a tener un efecto modesto en la reducción de tales subsidios y distorsiones. Algunos de los compromisos establecidos, en especial en lo relativo a los subsidios a las exportaciones, han obligado a disminuirlos, en algunos países y en algunos productos específicos. No obstante, este proceso de liberación del comercio agrícola mundial va a ser largo y difícil, como lo muestran los magros compromisos establecidos en la mencionada Ronda y la traumática iniciación de la Ronda del Milenio.

Con este telón de fondo, la política agropecuaria colombiana debe contemplar la necesidad imperiosa de otorgar una defensa a su aparato productivo contra las distorsiones existentes en los mercados internacionales y de apoyar a sus bienes exportables para que puedan mantener y aumentar su presencia en ellos.

Sustancial crecimiento de la demanda de frutas, hortalizas, carnes, materias primas para alimentación animal y aceites vegetales

El crecimiento de las economías de países altamente poblados, en especial en Asia, va a tener un impacto drástico en el comercio internacional de alimentos. Dichas naciones están registrando aumentos significativos en el ingreso de sus habitantes, lo que está ocasionando una mayor demanda por alimentos y una tendencia a la diversificación de su dieta alimenticia. Entre ellas se destaca obviamente China, que en los últimos tres años ha crecido a tasas superiores al 10% anual, pero también países como Indonesia, India, Malasia, Tailandia y Vietnam. Ellos cuentan, en conjunto, con cerca de la mitad de la población mundial. En Latinoamérica algo similar ha sucedido con Brasil.

Se prevé que estas naciones seguirán patrones de consumo semejantes a los de aquellos países asiáticos cuyo desarrollo se ha consolidado - tales como Japón, Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur -, los cuales ya se han convertido en uno de los grupos más importantes de importadores de alimentos del orbe. En ellas aumentará no sólo el consumo de productos vegetales (en especial frutas, hortalizas y aceites), sino de proteínas de origen animal, en especial de carnes y, particularmente, de productos avícolas, cuya respuesta productiva puede darse muy rápidamente. Por ende, la demanda por granos para la alimentación animal también aumentará, y ambas lo harán a mayor velocidad que la producción interna.

Según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), China pasará de exportar 18 millones de toneladas de granos en 1995 a importar 35 millones de toneladas en el 2005. Las previsiones indican que no sólo aumentarán las importaciones de granos, sino que también lo harán las de carnes, dado que la producción pecuaria interna no será suficiente para suplir las nuevas demandas. El incremento de las compras externas chinas de carnes se prevé que será considerable, y la tendencia ascendente

seguramente se prolongará por muchos años. Otros países de la región seguramente seguirán un patrón similar.

Las posibilidades de expansión de los cultivos de granos en Asia son muy modestas. Siete de los grandes productores de ese continente, y del globo, - China, India, Indonesia, Myanmar, Paquistán, Tailandia y Vietnam - poseen el 24,4% de la tierra arable en el orbe, ya hoy producen el 37,8% de los cereales que se cosechan en el mundo y tienen que alimentar al 46,6% de la población mundial. Sus tierras, en términos generales, ya se encuentran intensamente cultivadas, y no cuentan con suelos aptos para cultivar granos que se encuentren inexplorados. De manera que es improbable que los aumentos de la demanda puedan ser satisfechos con producción doméstica.

De la misma forma, la producción de bienes agropecuarios, y de alimentos en particular, en los países industrializados debe contraerse al unísono con la reducción de las subvenciones, internas y a las exportaciones, y de la protección pactadas en la Ronda Uruguay. Empero, tales disminuciones, como se mencionó, serán lentas, dado lo magro de los compromisos acordados en la rueda mencionada, pero tendrán un impacto sobre la producción y las exportaciones de bienes agropecuarios de las naciones desarrolladas y sobre las cotizaciones internacionales de estos productos, tal y como lo predicen los más diversos estudios. La FAO (1995), por ejemplo, estimó que la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de trigo de los países desarrollados sería del -0,2% anual entre 1987/89 y el 2000, de las estadounidenses del 0,1 % y de las europeas de -2,3%; las de arroz de -0,3%, -1,5% y -1,7%, respectivamente; las de cereales secundarios de 0,4%, -0,1% y -1,6%; las de aceites de 1,3%, 1,7% y -0,2%; las de proteína oleaginosa de -1,0%, -1,9% y -0,1%, y las de leche de -0,7%, 1,2% y -1,5%, respectivamente. Igualmente, estimó que por efecto de la Ronda Uruguay los precios internacionales de los principales alimentos aumentarían en porcentajes que oscilarían entre 0% para proteína oleaginosa y 10% para carnes de cerdo y ovina. La hoy Unión Europea reformó su Política Agrícola Común (PAC) durante las nego-

daciones, y empezó a reducir los precios de intervención y a modificarlos por pagos directos para apoyar los ingresos de los agricultores. Esta reforma y los posteriores compromisos acordados en la Ronda harán que comience a disminuir la producción y las exportaciones de diversos cereales y de bienes pecuarios.

En los Estados Unidos, con la aprobación de la última ley agrícola, la Federal Agriculture Improvement and Reform Act (FAIR) de 1996, que sustituye la anterior política de *pagos de deficiencia* y *precios objetivo* por los nuevos *contratos de flexibilización de la producción* basados en pagos predeterminados por superficie, y con la puesta en práctica de los compromisos asumidos en el GATT - hoy OMC - se prevén, asimismo, contracciones en la producción y en las exportaciones, aunque menores que las europeas. Otro tanto debería suceder en el Japón y en algunos otros países industrializados, con la notable excepción de los de Oceanía. Adicionalmente, en los Estados Unidos las nuevas regulaciones ambientales pueden provocar una reducción de la superficie cultivada hasta de 30 millones de acres a relativo corto plazo, según el U.S. Feed Grains Council (USFGC).

En algunas naciones en desarrollo, los cambios de política y los acuerdos en el viejo GATT deben, también, tener un impacto en la actividad sectorial. Méjico, por ejemplo, como efecto del programa PROCAMPO y de la modificación del sistema de sustentación de precios puede convertirse en un importador en gran escala de maíz y otros alimentos, como ya sucedió en 1996. Corea del Sur y los otros tigres asiáticos deberán aumentar sus importaciones gracias a lo acordado en Marrakech. Asimismo, varios analistas, incluido el U. S. Feed Grains Council, piensan que habrá una muy baja producción de granos en Rusia y en otros países de la antigua Unión Soviética y del desmoronado bloque socialista, y que, por lo tanto, ellos registrarán altos niveles de importación de granos y, en mayor medida, de carnes (Erickson 1997).

Adicionalmente, el creciente reemplazo de los aceites minerales por los vegetales en los usos

industriales, motivado por consideraciones ambientales, contribuirá a incrementar la demanda de los segundos. Y la disminución de la producción de maderas en los países de la zona templada se prevé que será sustituido por los países tropicales, donde las especies maderables se demoran muchos menos años en crecer y desarrollarse.

En síntesis, la demanda de granos, carnes, aceites y productos hortofrutícolas seguramente aumentará en los años venideros en forma notable. Y algunos analistas auguran, incluso, un salto sin precedentes en la demanda y los volúmenes de bienes agrícolas y carnes comercializados internacionalmente, principalmente por el comportamiento de la economía y de la demanda de los países asiáticos con elevado crecimiento y altas poblaciones y, en menor medida, por la de las naciones del antiguo bloque socialista, tanto de Europa del Este, como de la extinta Unión Soviética. Sus importaciones aumentarán por un incremento en la demanda mayor que en la oferta, y este aumento no podrá ser satisfecho por Norteamérica, ni por la Unión Europea, en vista de sus previsibles contracciones de la producción y de las exportaciones. Los precios de estos bienes tenderán a crecer moderadamente, quebrando su tradicional tendencia bajista, y los pocos países que cuentan con potencial de expansión de su frontera agrícola, en particular de Suramérica y Oceanía - y entre ellos Colombia - podrán ser los grandes beneficiados y contarán con interesantes posibilidades de incrementar sus exportaciones sectoriales.

Menores inventarios, mayor inestabilidad de precios y tendencia a su alza

La reducción de los inventarios, ocasionada por los mayores volúmenes de bienes que se van a transar en los mercados internacionales y por la mencionada presión sobre la oferta, va a determinar, además de una elevación, una mayor inestabilidad en las cotizaciones internacionales. El creciente papel en el mercado de países de producciones muy inestables, tales como los del Asia Monzónica y los del antiguo bloque socialista, contribuirá a

incrementar la volatilidad de los precios de los bienes agrícolas. Situación que justifica, en mayor medida, disponer de algún grado importante de abastecimiento interno de bienes agrícolas, y que hace aún más necesario contar con mecanismos de política de defensa y estabilización, tanto de las importaciones, como de las exportaciones, para mitigar el impacto de esas fluctuaciones sobre el mercado y la producción domésticas.

Creciente participación de las exportaciones de bienes procesados en el total del comercio sectorial

La mayoría de países agroexportadores han tendido a disminuir sus ventas externas de materias primas y a privilegiar las de bienes finales, o con un mayor valor agregado. Los Estados Unidos, por ejemplo, vienen incrementando sus exportaciones de carne de aves y de aceites y reduciendo las de maíz y soya, tendencia que seguramente se intensificará si se tienen en cuenta la mayor demanda asiática y rusa de pollos y la estrategia de crecimiento e integración "hacia atrás" de las grandes firmas avícolas y aceiteras de ese país. Los países de Mercosur, en especial Argentina y Brasil, han aumentado notoriamente la participación de los bienes agroindustriales en sus exportaciones, y disminuido las de los productos primarios. En el primer país, las grandes inversiones que se han efectuado para contar con las fábricas de aceites más grandes y modernas del mundo van a consolidar su posición de mayor exportador orbital de aceites, y reducir, aún más, la importancia de las de soya y girasol. En el segundo, el impresionante crecimiento de la avicultura, y su fuerte estrategia exportadora, ha conllevado un mayor consumo interno de maíz y soya brasileña y argentina, lo que determina que los saldos exportables de estos productos agrícolas tiendan a ser cada vez menores en el bloque del sur. De manera que, cada vez en mayor medida, en los mercados internacionales compiten los bienes finales de las cadenas productivas, con significativo valor agregado, y a la producción colombiana le corresponderá competir con tales bienes finales - más que con las materias primas - en esos mercados, y en los domésticos.

Incremento de las escalas de producción y mayor integración de las cadenas productivas

Las actividades agrícolas y agroindustriales, en términos generales, vienen sufriendo un proceso de concentración y de crecimiento de las escalas de producción en la órbita internacional. Para poder competir en los mercados se requieren escalas productivas cada vez más grandes, por lo que en los principales países agroexportadores las explotaciones agropecuarias y las industrias procesadoras han registrado crecimientos notables en su tamaño promedio. En el primer caso, asimismo, se ha incrementado el papel de las formas asociativas de producción y comercialización, en busca de las economías de escala requeridas. A la par con estos hechos, la integración entre las distintas fases de los circuitos productivos se ha acrecentado, dando lugar a numerosas formas de relacionamiento entre sus integrantes, con lo que se coadyuva a lograr mayores escalas de producción, se reducen costos y se mejora la competitividad de los bienes finales, gracias a la sinergia que produce tal integración. En el mundo de hoy, la integración de las cadenas productivas se considera una ventaja competitiva vital, al igual que el logro de escalas productivas de tamaño considerable, consideraciones ambas que debe tenerse en cuenta en el diseño de la política agrícola colombiana.

Exigencias cada vez más estrictas de calidad y de bienes sanos y ecológicos

Las preocupaciones por la salud humana y por el medio ambiente han llevado a que los países industrializados, y cada vez más naciones en desarrollo, establezcan exigentes normas para la importación y la comercialización de los alimentos. En forma creciente se establece el requisito de inocuidad de estos bienes. Los consumidores, por su parte, exigen alimentos sanos y de calidad, y se muestran dispuestos a pagar más por bienes orgánicos o, al menos, cultivados con prácticas ambientalmente amigables. La obtención de bienes agrícolas sanos, que cumplan elevados estándares de calidad y que observen prácticas ecológicas, es

requisito para conseguir precios rentables y para acceder a numerosos mercados.

EL POTENCIAL DEL AGRO DE LATINOAMÉRICA

Como se mencionó, Latinoamérica - y en particular Suramérica - tiene importantes posibilidades de expandir su frontera agrícola y de aumentar su producción agropecuaria. Diversos estudios han señalado que es el grupo de países que va a incrementar en mayor medida su balanza comercial sectorial positiva, y que puede sacar mayor provecho de las oportunidades que se presenten en la medida que se libere el comercial internacional de bienes del agro. Su favorable dotación de recursos y su aún bajo aprovechamiento de ellos así lo determinan.

En efecto, Latinoamérica posee una superficie territorial varias veces mayor que la de la Unión Europea, y esta última es uno de los dos mayores exportadores de bienes agrícolas y agroindustriales. Un buen porcentaje de esa superficie cuenta con vocación agropecuaria. Sin embargo, Latinoamérica cuenta con un porcentaje relativamente bajo de tierras agrícolas, en especial en cultivos transitorios, aunque creciente. Tiene un porcentaje comparativamente alto de tierras en pasturas permanentes y en usos forestales. Hace una explotación extensiva de la tierra, que se refleja en su bajo uso de fertilizantes. Su producción muestra una tendencia creciente superior al promedio mundial.

De manera que Latinoamérica tiene un amplio espacio para aumentar su área agrícola e, incluso, su producción ganadera, si la intensifica y libera superficie en pasturas permanentes para cultivos.

EL POSIBLE PAPEL DE COLOMBIA

Colombia es uno de los países latinoamericanos que utiliza muy extensivamente su tierra, y la participación de su superficie agrícola en su territorio total es inferior al promedio regional. En particular, su área sembrada con cultivos transitorios es muy baja en comparación con sus posibilidades productivas, ubicándose por debajo

de países como Perú, Chile y Venezuela. En cultivos permanentes la situación es diferente, ya que Colombia es el segundo país con más área cultivada, después de Brasil, y por encima de países tan grandes como Argentina y Méjico. En el área aprovechada con pasturas permanentes ocupa el cuarto lugar, por debajo de los tres grandes de Latinoamérica. Muchas tierras de vocación agrícola se encuentran explotadas con pasturas permanentes. No obstante, no es un exportador de importancia de bienes bovinos. En la superficie forestal también se halla en un cuarto lugar, después de Brasil, Perú y Bolivia.

En consecuencia, Colombia es uno de los países latinoamericanos que tiene mayores posibilidades de aumentar su área agrícola y de incrementar su producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera. Para ello debe intensificar su aprovechamiento de la tierra con aptitud agrícola, hacer más intensiva su actividad ganadera, liberar superficie en pastos para cultivos y aprovechar mejor sus tierras de aptitud forestal y sus abundantes espejos de agua. Debe, además, superar las limitaciones existentes para que cuente con un mejor desempeño competitivo (inestabilidad económica, limitadas escalas de producción e incipiente integración de las cadenas, baja adopción de tecnología, seguridad).

Si lo hace, puede jugar un importante papel en varios de los bienes agrícolas cuyas importaciones tienden a crecer más: aceites (en especial de palma), frutas tropicales, carnes (aves, peces y bovinos), arroz, granos para la alimentación animal y otros (caucho, maderables).

BIBLIOGRAFÍA

- ERICKSON, E. 1997. Ponencia, *En: Panorama del Comercio de Granos en América Latina*, Santafé de Bogotá, julio de 1997. Memorias. USF6C.
- FAO. 1995. Repercusiones de la Ronda de Uruguay en la agricultura, Roma.
- OCAMPO, J. A.; PERRY, S. 1995. El giro de la política agropecuaria, Tercer Mundo Editores - Fonade - DNP, Bogotá.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. 1996. Agricultural policies, market and trade: Monitoring and Outlook, París.
- PERRY, S. 1990. Cuatro ensayos sobre política agraria, El Ancora Editores.
- PERRY, S. 1991. Perspectivas de la agricultura en la Ronda de Uruguay del GATT, *En: El sector agropecuario y la apertura económica*.
- PERRY, S. 1994a. Las políticas de protección a la agricultura en los países desarrollados, *En: Transformaciones en la estructura agraria*, Tercer Mundo.
- PERRY, S. 1994b. Evolución de la posición colombiana ante el GATT, *En: El sector agropecuario en Colombia y en el mundo: presente y futuro*, Memorias del Foro Nacional Agropecuario.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. 1989a. The effects of policy changes by major agricultural trading nations on the market of selected agricultural products and the implications for developing countries.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. 1989b. Uruguay Round: Papers on Selected Issues, New York.