

Abril 1996



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITE DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BASICOS

### GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA CARNE

16ª reunión

Bolonia (Italia), 8-10 de mayo de 1996

### EL COMERCIO DE GANADO EN EL AFRICA AUSTRAL: PRINCIPALES PROBLEMAS Y POTENCIAL DE CRECIMIENTO

## INDICE

	Párrafos
I. INTRODUCCION	1 - 3
II. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES	4
III. PANORAMA DE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO DE PRODUCTOS PECUARIOS Y CARNICOS EN LOS PAISES DE LA SADC	5 - 10
IV. COMERCIO DE GANADO Y CARNE EN LOS PAISES DE LA SADC	11 - 27
A. Corrientes comerciales actuales	13 - 17
B. Acuerdos comerciales	18 - 21
C. Mecanismos institucionales para el comercio	22 - 24
D. Zonas libres de la fiebre aftosa	25 - 27
V. PERSPECTIVAS FUTURAS PARA EL FOMENTO DEL COMERCIO DE CARNE Y GANADO EN LOS PAISES DE LA SADC	28 - 35



## I. INTRODUCCION

1. En la 15ª reunión del Grupo, la Secretaría presentó un documento en el que se analizaba la economía de la carne del Japón, primer estudio de un país preparado para el Grupo Intergubernamental sobre la Carne<sup>1</sup>. El Grupo aprobó sin reservas la preparación de otros estudios por países, y varios delegados propusieron que tuvieran un ámbito regional o subregional, de manera que se pudieran incluir varios países<sup>2</sup>. Si bien se autorizó a la Secretaría a seleccionar las zonas geográficas para futuros estudios, el Grupo pidió que los informes preparados por la Secretaría se concentrasen en países acerca de los cuales fuera escasa la información general disponible y en mercados de posible interés para los países en desarrollo exportadores de carne.

2. Con objeto de preparar un estudio regional de acuerdo con los deseos del Grupo, la Secretaría evaluó varias regiones. Tras estudiar las diversas posibilidades, se seleccionó África austral, y en concreto la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC)<sup>3</sup>. La Secretaría estableció contacto con varias instituciones de la SADC, con vistas a una posible colaboración en la preparación del documento del Grupo Intergubernamental. Tras evaluar las posibles instituciones, se seleccionó la Junta Sudafricana de la Carne para llevar a cabo la investigación básica con destino al estudio<sup>4</sup>.

3. La carencia de una serie completa de datos creó notables limitaciones en la preparación de este estudio. Los datos utilizados para el período actual se recopilaron mediante cuestionarios, contacto directo con personas dedicadas al sector ganadero y un examen de la bibliografía disponible, mientras que los datos utilizados para los análisis históricos son los recopilados por la FAO. La información obtenida en relación con este estudio se utilizará también para proporcionar información básica sobre los sectores del ganado y de la carne de la SADC a los delegados de una reunión regional de la Secretaría Internacional de la Carne, que se celebrará en Sudáfrica en septiembre de 1996.

## II. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

4. Los principales resultados del presente documento son los siguientes:
- Es grave la carencia de datos generales sobre los hatos de ganado, la producción de carne y su comercio, lo cual limita el análisis del comercio en la región.
  - El comercio intrarregional de ganado y carne se reduce en la actualidad a un pequeño número de países, en concreto los miembros de la Unión Aduanera del África Austral (SACU).
  - Sudáfrica es el principal mercado regional, aunque el país es explotador importante de ganado y de carne hacia la región. El crecimiento de la población y de los ingresos se supone que dará lugar a un aumento de la demanda de carne en un futuro próximo, lo cual, unido a un potencial limitado de ampliación de la producción, debería elevar las importaciones netas de carne.
  - La división entre las zonas libres y no libres de la fiebre aftosa es un importante factor determinante de las corrientes comerciales, especialmente para el ganado vacuno y su carne.
  - En las importaciones extrarregionales predominan Sudáfrica y Mauricio; las importaciones de carne de fuera de la región por parte de otros países son insignificantes.

<sup>1</sup> FAO: *El mercado de la carne en el Japón: Novedades recientes y perspectivas*, Documento CCP:ME 94/2, 1994, Roma.

<sup>2</sup> Las regiones propuestas para el estudio fueron África occidental, Europa central y oriental y África austral.

<sup>3</sup> Los miembros de la SADC son los siguientes: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

<sup>4</sup> El informe de referencia preparado por la Junta Sudafricana de la Carne estará a disposición (sólo en inglés) de los delegados que deseen consultarlo en la 16ª reunión del Grupo.

- Las exportaciones extrarregionales corresponden sobre todo a Zimbabwe, Namibia y Botswana, con arreglo a los contingentes acordados con la Comunidad Europea (CE), lo cual pone de manifiesto la importancia para la región del plan de acceso preferencial de los países ACP (Africa, Caribe y Pacífico) hacia la CE.
- Los requisitos técnicos impuestos para la exportación de carne de vacuno hacia la CE y Sudáfrica limitan el comercio de exportación de esta carne a un pequeño número de participantes que tienen capacidad para satisfacer tales requisitos.
- En un futuro próximo se prevén escasos cambios con respecto al comercio de ganado y carne dentro de la región. Desde el comienzo del decenio, Sudáfrica se ha ido abriendo cada vez más a las importaciones extrarregionales de carne, y se supone que se mantendrá esta situación. Con respecto a las exportaciones extrarregionales de carne de vacuno, las condiciones convenidas para el acceso a la CE en virtud del Convenio de Lomé tendrán una importancia vital a la hora de determinar el volumen del comercio tanto dentro como fuera de la región. Cualquier reducción de los contingentes de acceso preferencial de Lomé podrían dar lugar a un aumento del comercio interregional.
- Cabe prever que seguirá disminuyendo la intervención de los gobiernos en la comercialización del ganado y de la carne, lo cual debería permitir a las organizaciones de agricultores o las compañías privadas aumentar su participación en el comercio.
- La división dentro de la SADC entre zonas libres y no libres de la fiebre aftosa limitará las posibilidades de un ulterior fomento del comercio intrarregional. Por otra parte, la exclusión de algunos miembros de los acuerdos comerciales subregionales actúa como desincentivo para el comercio regional.
- La región se ha convertido recientemente en importadora neta de carne, y las posibilidades de invertir esta tendencia a corto plazo (los próximos cinco años) parecen limitadas, debido a importantes obstáculos para la producción de carne en la región. En la medida en que estos obstáculos están relacionados con cuestiones de desarrollo a largo plazo, no parece que la región vaya a recuperar su posición de exportadora neta de carne de vacuno, incluso a medio o largo plazo; sin embargo, el tipo de acceso que se concede al mercado de la CE cuando haya vencido en 1999 el presente Convenio de Lomé puede ser importante para la evolución del sector.

### III. PANORAMA DE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO DE PRODUCTOS PECUARIOS Y CARNICOS EN LOS PAISES DE LA SADC<sup>5</sup>

5. Con la excepción de Sudáfrica, Mauricio y Swazilandia, todos los países incluidos en el estudio son relativamente pobres y afectados por la inseguridad alimentaria<sup>6</sup>. Este es el motivo de que la contribución del sector a determinados conjuntos de factores económicos a nivel nacional, como la producción y consumo de alimentos y el comercio internacional, parezca ser relativamente pequeña. Por ejemplo, la contribución de los productos cárnicos a la disponibilidad diaria media de energía ha sido de apenas un 4,7 por ciento durante más de un decenio. Sin embargo, existen diferencias muy importantes en la contribución de los productos cárnicos al consumo de energía entre los países de la región: Sudáfrica ocupa el primer lugar, con un 7,4 por ciento, seguida de Namibia y Swazilandia, con un 6,5 y un 6,3 por ciento respectivamente, en el extremo superior; Mozambique y Malawi ocupan el nivel más bajo, con el 1,7 y el 1,3 por ciento respectivamente. Aunque esto puede atribuirse en parte a problemas de datos, en los que está comprendido el importante "sector no oficial de la carne" en la mayoría de los países, las estimaciones son bastante parecidas a las que se han obtenido en otras regiones en desarrollo

<sup>5</sup> El informe de referencia contiene información más detallada sobre el tema.

<sup>6</sup> Es más, con arreglo al índice global de seguridad alimentaria familiar de la FAO, estos países, es decir, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe, figuran entre los 30 de todo el mundo que tienen menor seguridad alimentaria (véase FAO, *Evaluación de la situación actual en materia de seguridad alimentaria mundial y evolución reciente de las políticas*, Documento CFS:94/2, FAO, Roma, 1994, pp.25-35).

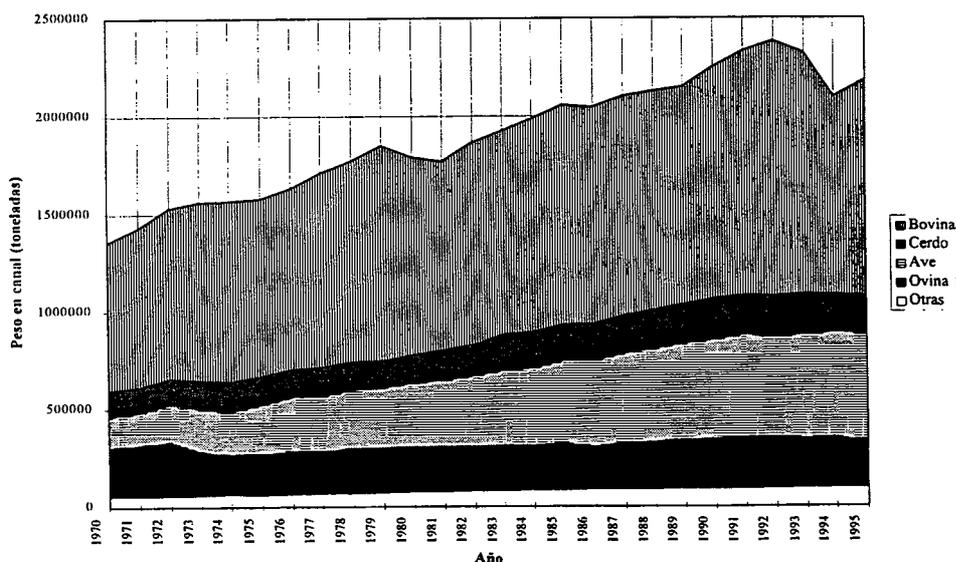
donde la calidad de los datos es comparativamente mejor<sup>7</sup>. Las razones de fondo de los niveles medios tan bajos de consumo están relacionadas también con factores determinantes del desarrollo económico y social y de la estructura de los sectores del ganado y de la carne de esos países. La mayoría de los productos pecuarios y cárnicos son bienes superiores que se consumen en mayores cantidades sólo cuando los niveles de ingresos son relativamente más elevados. Por consiguiente, el predominio de unos ingresos bajos y de un desarrollo económico y social escaso son motivos importantes de los bajos niveles de consumo de productos pecuarios y cárnicos observados en la región.

6. Por lo que se refiere a la oferta, el predominio de los sistemas comunales o tradicionales de producción pecuaria desempeña también una función importante en la limitación de la demanda de productos cárnicos. La producción comunal se lleva a cabo en tierras de propiedad común, cuyo uso está regido normalmente por normas consuetudinarias y muchas veces no tiene como objetivo primordial la producción de carne. Se pueden mantener animales para utilizarlos en el tiro, para obtener estiércol (fuente importante de fertilizantes y combustibles) y como forma de capital, además de ser un elemento importante de prestigio social. Por último, el carácter perecedero de la mayoría de los productos pecuarios, unido a unos servicios de transporte, elaboración, almacenamiento y manipulación relativamente deficientes en esos países pueden actuar como impedimentos adicionales para la ampliación del mercado.

7. El número de cabezas de ganado en la región no ha registrado un aumento importante en los dos últimos decenios. Efectivamente, el ritmo de crecimiento medio durante el período de 1980-1990 fue de apenas un 0,6 por ciento anual. Las sequías que afectaron a muchos países entre 1991 y 1993, y de nuevo en 1994/95, han provocado una fuerte disminución del número de vacunos en la región desde 1990, mientras que los rebaños de ovinos y caprinos se han mantenido estables, por sufrir menos los efectos de la sequía. La distribución de la cabaña ganadera en la SADC se resume en el Cuadro 1.

8. Por otra parte, la producción de carne ha aumentado con mayor rapidez que el número de animales, debido sobre todo al rápido crecimiento de las industrias porcina y avícola, que se basan

**Figura 1: Composición de la producción de carne en los países de la SADC**



en sistemas más intensivos (Fig.1). En realidad, el crecimiento de la producción total de carne en la región durante los dos decenios anteriores a 1990 fue como promedio de alrededor del 2,3 por ciento al año, inferior al crecimiento demográfico, del 2,8 por ciento. La producción de carne de ave durante el mismo período

<sup>7</sup> Por ejemplo, según la base de datos AGROSTAT de la FAO, que ha sido la fuente de las estadísticas utilizadas en esta sección del documento, la proporción de los productos cárnicos en la disponibilidad media de energía para los países en desarrollo considerados en conjunto, es de alrededor del 10 por ciento. Teniendo en cuenta los niveles relativamente más bajos de ingresos de la región en comparación con otras regiones en desarrollo, el consumo aparente más bajo de productos animales no se desvía de los resultados de los estudios empíricos realizados sobre el tema en otras partes.

registró un aumento aproximado del 5,5 por ciento al año, la de carne de cerdo del 2,7 por ciento, la de carne bovina de 1,7 por ciento y, por último, la de carne ovina se mantuvo prácticamente sin cambios.

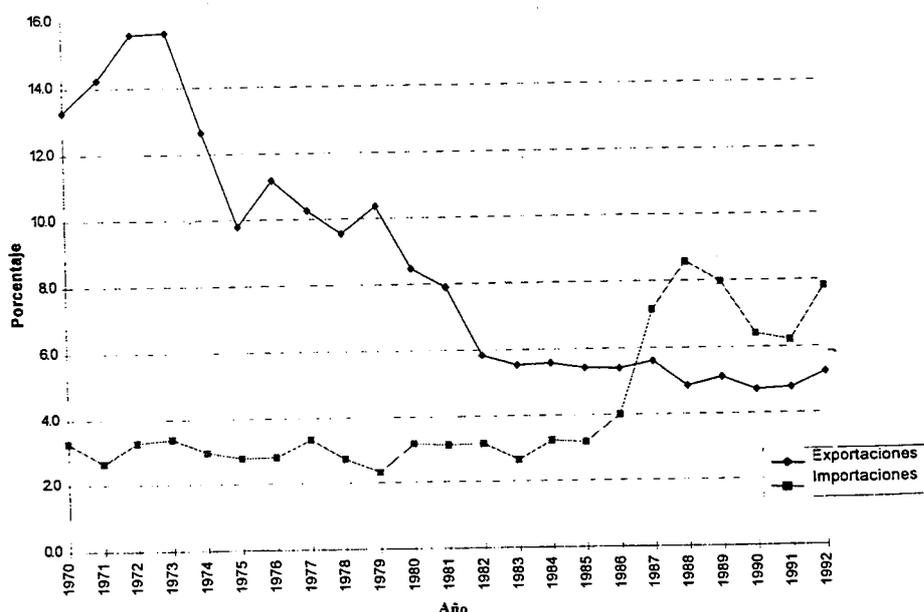
9. Una observación que se repite en relación con la producción de carne de la región es que las tasas de sacrificio son por lo general bajas (Cuadro 1). Esto puede atribuirse en parte a que en los datos de los sacrificios de la mayoría de los países no se incluyen los animales sacrificados en el "sector no oficial", es decir, que no pasan por los mataderos registrados. Otro factor importante se refiere a la distinción entre los sectores comercial y comunal. Por los motivos antes expuestos, las tasas de sacrificio en el sector comunal, al que normalmente corresponde la mayoría de la cabaña ganadera de los países de la SADC, son en general muy inferiores a las que se registran en el sector comercial (Cuadro 2).

10. El escaso rendimiento del sector de la carne de vacuno en muchos países de la región pone de manifiesto, además de los factores ya mencionados, limitaciones ecológicas y una ordenación deficiente de la tierra, y en particular: una exposición elevada a sequías periódicas, predominio de tierras áridas, sobrepastoreo y degradación de los pastizales. Por ejemplo, sólo el 20 por ciento de la superficie terrestre de Botswana es idóneo para el pastoreo, debido a la falta de agua. En Sudáfrica, principal país productor de carne de la región, no cabe prever que la producción de carne de bovino, ovino y caprino vaya a aumentar por encima de los niveles actuales, puesto que la capacidad de carga de los pastos naturales está ya totalmente utilizada. Asimismo, se tiene noticias de que la invasión de arbustos y la desertización constituyen en Namibia serios obstáculos para el crecimiento de la zootecnia. En un pequeño número de países -Angola, Mozambique y Zambia- parece haber grandes posibilidades de aumento de la producción de carne. Esto se debería a la importante reducción de los hatos durante el período de la guerra civil en Angola y Mozambique, y en Zambia a la elevada dependencia de la economía con respecto a la actividad minera y a un sector agropecuario subdesarrollado, con una posibilidades considerables de aumento de la producción agrícola.

#### IV. COMERCIO DE GANADO Y CARNE EN LOS PAISES DE LA SADC

11. La estructura de los mercados de ganado en los países de la región ha sido un factor determinante importante de la evolución histórica que se ha registrado en las modalidades del comercio en la

**Figura 2: Proporción de las importaciones y las exportaciones de carne con respecto a la producción en la SADC**



región. En la Fig. 2 se ilustra que la proporción de las explotaciones de carne con respecto a la producción interna de los países de la región, incluido el comercio interregional, ha disminuido progresivamente hasta quedar en menos del 6 por ciento a comienzos de los años noventa, frente a un valor aproximado del 14 por ciento al comienzo de los años

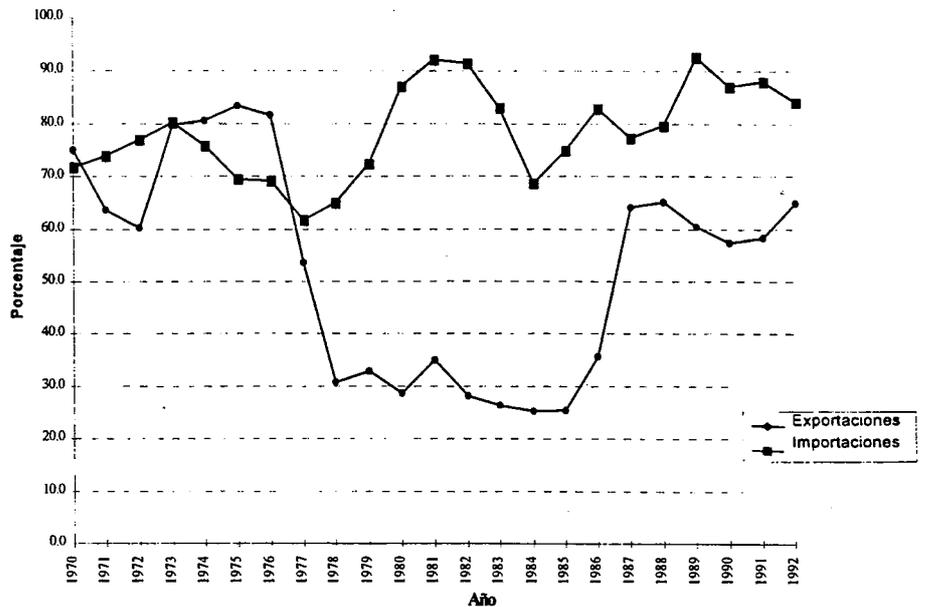
setenta. Las importaciones han registrado una evolución inversa, y la región de la SADC considerada en conjunto se convirtió de exportadora neta en importadora neta a mediados de los años ochenta.

12. En estas tendencias influye en gran medida la evolución de un pequeño número de países, puesto que el comercio de la región está muy concentrado. Los principales países exportadores de carne de la región son Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Los tres

primeros exportaban casi el 90 por ciento del volumen total al comienzo de los años noventa, frente a un 70 por ciento a comienzos de los años setenta (véase la Fig. 3). Los mayores

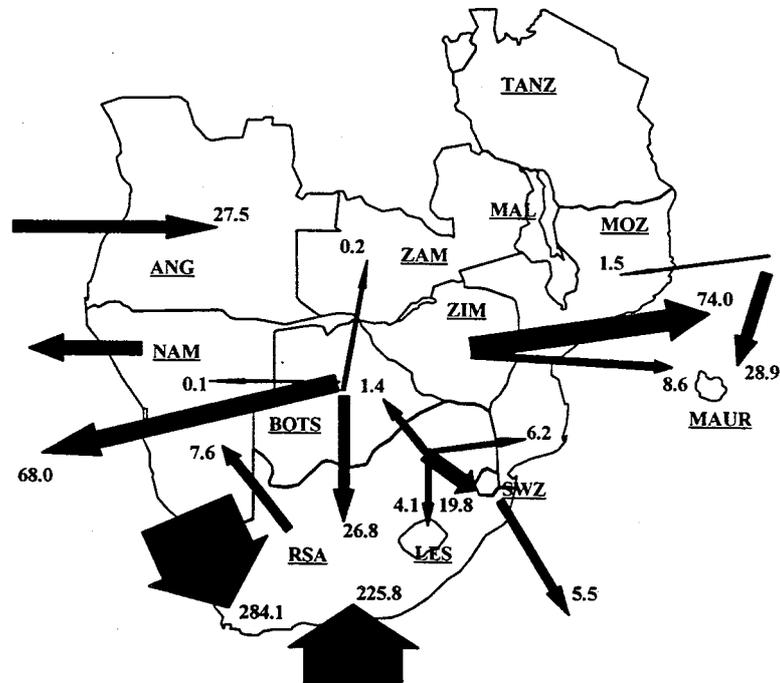
importadores son Mauricio y Sudáfrica. A estos dos países, junto con Swazilandia, les correspondía alrededor de las tres cuartas partes del volumen de las importaciones de carne hacia la región al comienzo de los años setenta. Entre 1978 y 1985, inmediatamente antes de la introducción de programas de reajuste estructural en muchos de los países, debido a los desequilibrios macroeconómicos, las importaciones estaban menos concentradas. Sin embargo, al comienzo de los años noventa esos tres países recibieron alrededor del 60 por ciento de las importaciones regionales.

**Figura 3: Proporción de la concentración en tres países\* de las importaciones y exportaciones de carne en la SADC**



\*Botswana, Namibia y Sudáfrica son los mayores exportadores, mientras que Sudáfrica, Mauricio y Swazilandia son los principales importadores.

**Figura 4: SADC - Corrientes comerciales de vacunos y su carne, 1994 (1 000) unidades en canal)**



**A. Corrientes comerciales actuales**

13. Las corrientes comerciales internacionales se producen en su mayor parte entre los países de la región, correspondiendo al comercio extrarregional alrededor de un tercio de las importaciones y las exportaciones. Por lo que se refiere al ganado vacuno y su carne, las principales corrientes comerciales intrarregionales se registran desde Namibia y Botswana hacia Sudáfrica, y de Sudáfrica hacia Swazilandia (Fig. 4). La composición del comercio (vacunos frente

a carne) varía considerablemente entre estos países, debido al grado de disponibilidad de infraestructura para el sacrificio y a otras ventajas en los costos. Las exportaciones de Namibia hacia Sudáfrica están compuestas por un 65 por ciento de animales vivos (algunos de ellos destinados al engorde) y un 35 por ciento en forma de carne de vacuno. Las exportaciones de Botswana hacia Sudáfrica se dividen en un 96 por ciento en forma de carne y un 4 por ciento de animales vivos. Las exportaciones de Sudáfrica y Swazilandia se realizan sobre todo (85 por ciento) en forma de ganado. Las pautas actuales también ponen de manifiesto las condiciones específicas de cada uno de los países, como los intentos de Sudáfrica de reponer los hatos después de la sequía.

14. En cuanto a las **importaciones extrarregionales** de carne de vacuno, las actuales de Sudáfrica, de 226 000 unidades en canal, han provocado un cambio en la región, que ha pasado de exportadora neta de carne de vacuno a importadora neta. Esto se ha debido en parte a la liberalización del régimen de importaciones del país. Alrededor del 99 por ciento de las importaciones extrarregionales de carne de vacuno de Sudáfrica y el 70 por ciento de las de Mauricio proceden de la CE a precios subvencionados. Las **exportaciones extrarregionales** de carne de vacuno de la SADC se destinan casi en su totalidad a la CE, en virtud del plan ACP del Convenio de Lomé<sup>8</sup>, debido a que los beneficios son relativamente más altos. Un aspecto adicional para el contingente de los países ACP es que, debido a los requisitos muy específicos en relación con el tipo de carne de vacuno que se puede exportar -cuartos traseros- algunas partes de la canal que no se pueden comercializar en el marco del plan se exportan a precios subvencionados dentro de la región, posiblemente en detrimento de los productores de los países importadores.

15. A diferencia de lo que ocurre con la carne de vacuno, la de ovino y caprino carece de comercio de exportación extrarregional (Fig. 5). Los principales países exportadores dentro de la región son Namibia, Sudáfrica y Botswana, mientras que los mayores importadores son Sudáfrica, Botswana, Lesotho y Mauricio. Sudáfrica es el principal país importador, con suministros regionales procedentes de Namibia (98 por ciento de animales vivos y 2 por ciento de carne) y Botswana (todo carne). Sudáfrica es también país exportador (55 por ciento de carne y 45 por ciento de animales vivos). El comercio de Zimbabwe con Mauricio es exclusivamente de animales vivos para el sacrificio. Mauricio, y más recientemente Sudáfrica debido a la deliberalización de su régimen de importación, importan grandes cantidades de carne de ovino de fuera de la región, casi exclusivamente de Australia y Nueva Zelandia.

16. Las pautas comerciales actuales de la carne de cerdo muestran cambios análogos a los observados en la carne de ovino y caprino (Fig. 6). El factor más importante es que Sudáfrica se convirtió en importadora neta de carne de cerdo, con suministros procedentes sobre todo del Canadá y de la CE. En esto influyó la disminución de la producción sudafricana de este tipo de carne y la liberalización del régimen de importación del país. A pesar del fuerte aumento de sus

\* En total, este plan de contingentes es válido para 52 100 toneladas de carne de vacuno (equivalente deshuesado) anuales para toda Africa. Los países que se benefician son Botswana, Namibia, Kenya, Swazilandia, Madagascar y Zimbabwe, con unos contingentes respectivos de 18 916, 13 000, 142, 3 363, 7 579 y 9 100 toneladas. En los casos en los que los países no utilicen en su totalidad este contingente, la CE puede acordar, para el mismo año o el siguiente, asignar las cantidades correspondientes (hasta un límite de 30 000 toneladas) a los otros Estados del plan. En el cuadro que sigue figuran las exportaciones efectivas de los países africanos que se benefician del Convenio durante el período de 1992-95.

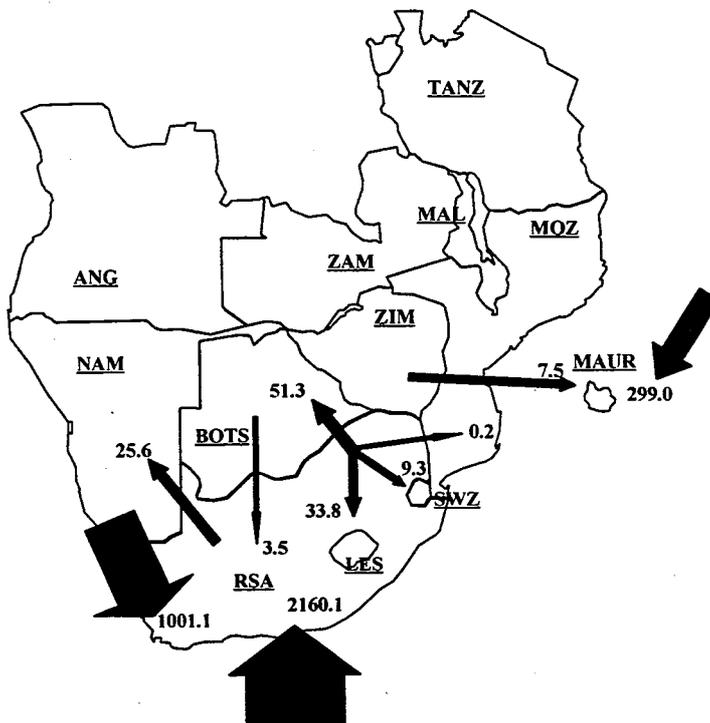
Año	Botswana	Namibia	Madagascar	Swazilandia	Zimbabwe	Kenya
1992	16 001	9 201	1 276	128	8 327	15
1993	14 740	10 260	1 739	703	9 145	-
1994	12 425	11 087	2 087	642	16 242	-
1995	13 521	12 369	4 024	720	10 512	-

Fuente: Comisión de la carne y el ganado, Reino Unido)

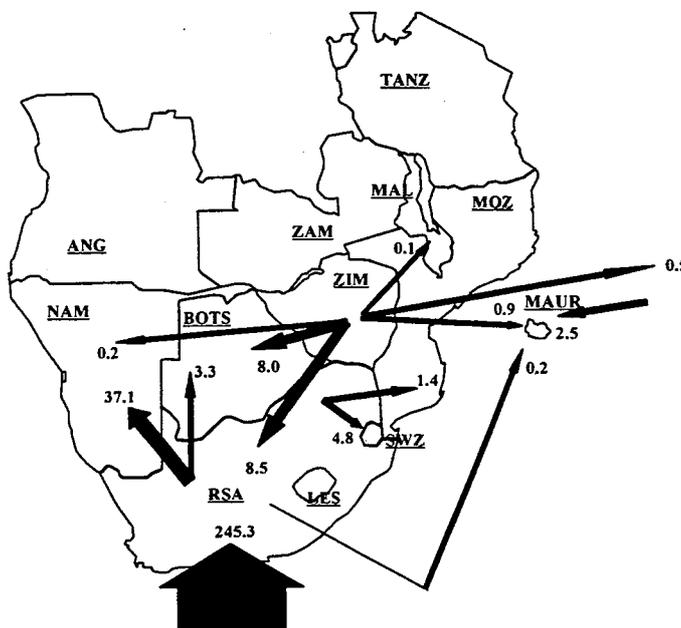
importaciones, Sudáfrica sigue siendo el mayor exportador de cerdos y de carne de cerdo de la región. El volumen del comercio se divide a partes iguales entre los animales vivos y la carne.

17. A diferencia de las otras carnes, prácticamente no hay comercio intrarregional de aves de corral, aunque Sudáfrica ha notificado la exportación de unas 5 000 toneladas, dentro de la SACU (véase más abajo). Las importaciones extrarregionales han procedido tradicionalmente de la CE, habiéndose incorporado más recientemente de los Estados Unidos al mercado. Los dos principales mercados importadores dentro de la SADC son Angola y Sudáfrica. En el caso de Sudáfrica, las importaciones han registrado un fuerte aumento durante los años noventa, como consecuencia del déficit de la producción que ha acompañado a la sequía y los elevados precios de los piensos, junto con la disminución de los aranceles sobre determinados cortes de carne de ave durante todo el período.

**Figura 5: SADC - Ovinos y caprinos, corrientes comerciales de animales vivos y de carne (1 000 unidades en canal)**



**Figura 6: SADC - Corrientes comerciales de ganado porcino y su carne, 1994 (1 000 unidades en canal)**



**B. Acuerdos comerciales**

18. Gran parte de las pautas observadas en el comercio de la carne de la región están condicionadas también por los acuerdos comerciales entre los países de ésta y los acuerdos bilaterales con países ajenos a ella. La región considerada en conjunto no ha conseguido todavía el

objetivo de establecer una zona aduanera unificada<sup>9</sup>. Sin embargo, hay varias agrupaciones subregionales. La agrupación aduanera más importante dentro de la región es la SACU, establecida en 1910 y que cuenta en la actualidad entre sus miembros con Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia. Para el ganado y la carne, el comercio entre los Estados Miembros está libre de aranceles. Administra el acuerdo Sudáfrica, que recauda los derechos aduaneros sobre las importaciones procedentes de fuera de la zona de la SACU y luego los redistribuye entre los Estados Miembros<sup>10</sup>. La función de la SACU en el comercio intrarregional de la carne se pone de manifiesto en lo expuesto en la sección anterior.

19. Además de la SACU, hay dos acuerdos comerciales bilaterales que tienen repercusiones para el ganado y la carne. En primer lugar, Namibia y Zimbabwe tienen un acuerdo de libre comercio que permite la comercialización sin impuestos de productos primarios, incluidos el ganado y la carne, entre los dos países. En segundo lugar, en 1964 se firmó un acuerdo comercial entre Sudáfrica y la que entonces era Rhodesia del Sur (Zimbabwe). En él se estipulaban derechos preferenciales sobre el comercio de una serie de productos, entre ellos los vacunos, la carne y los productos cárnicos, previa concesión de licencias de importación. El comercio con arreglo a este acuerdo desapareció en 1980. Actualmente se está negociando el establecimiento de un contingente anual para la exportación de carne de vacuno de Zimbabwe (que no es miembro de la SACU) a Sudáfrica; en el caso de que se apruebe, se podría aplicar en el marco del acuerdo bilateral firmado en 1964.

20. El acuerdo externo más importante es el Convenio de Lomé. Se ha establecido un contingente ACP para las importaciones de carne de vacuno hacia la Comunidad Europea procedente de ciertos países africanos. Las importaciones del contingente están exentas de derechos aduaneros, y sólo se aplica el 10 por ciento de los aranceles de importación. En total se ha concedido un contingente de acceso preferencial de 52 100 toneladas de carne de vacuno (equivalente deshuesado) al año. Los miembros de la SADC, es decir, Botswana, Namibia y Zimbabwe, absorben el 85 por ciento del contingente de Lomé.

21. Para tener derecho al acceso al mercado de la CE, los Estados interesados deben cumplir ciertas condiciones relativas a los procedimientos veterinarios, la condición de libres de la fiebre aftosa y las instalaciones de mataderos. Debido a que los contingentes de Lomé ofrecen un acceso garantizado a un mercado con precios elevados, constituyen un elemento importante para facilitar una salida estable a los exportadores. Sin embargo, los beneficios netos que se derivan del plan para la región son difíciles de cuantificar, ya que el acceso al mercado de la CE depende de un volumen elevado de inversiones e infraestructura. En algunos países, el sector público se hace cargo de una gran parte de los costos correspondientes.

### C. Mecanismos institucionales para el comercio

22. Las exportaciones hacia la CE en virtud del Convenio de Lomé están en manos de organizaciones paraestatales o de productores<sup>11</sup>. La comercialización de la carne de vacuno exportada por Botswana, Namibia y Zimbabwe en virtud del Convenio de Lomé está a cargo del

<sup>9</sup> En 1994 se creó el Mercado Común de Africa Oriental y Austral (COMESA), en sustitución de la Zona de Comercio Preferencial (ZCP) regional, establecida en 1981. Todos los países de la SADC, excepto Sudáfrica y Namibia, son también miembros del COMESA. Este tiene por objeto establecer un mercado común regional; sin embargo, muchos países no han conseguido publicar los aranceles de la ZCP, y esto ha limitado los progresos hacia un mercado libre (véase Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Zimbabwe*, Londres, 1996).

<sup>10</sup> La carne de vacuno, ovino y caprino está sujeta a un derecho de importación hacia la SACU *ad valorem* del 40 por ciento. El derecho sobre la carne de cerdo es del 15 por ciento, mientras que para la de aves enteras y por piezas congeladas es del 27 por ciento. Los animales vivos no están sujetos a ningún derecho.

<sup>11</sup> **Comisión de la Carne de Botswana**, organismo paraestatal, en Botswana; **Sociedad de la Carne de Namibia (Meatco)**, compañía privada perteneciente a los productores de carne, en Namibia; **Industrias de la Carne de Swazilandia (SMI)**, filial de la Real Sociedad del Azúcar de Swazilandia, organismo paraestatal, en Swazilandia; **Comisión de Almacenamiento en Cámaras Frigoríficas**, organismo paraestatal, en Zimbabwe.

organismo de venta con sede en Londres de la Comisión de la Carne de Botswana. Debido a que estas compañías controlan los mataderos que poseen un certificado para la exportación hacia la CE, son también las principales exportadoras de carne dentro de la región. El principal mercado regional, Sudáfrica, exige a los mataderos para exportación una certificación análoga a la de la CE.

23. El comercio de animales vivos para sacrificio y para engorde, que es importante para todos los tipos de ganado, está fundamentalmente en manos de comerciantes privados. Las exportaciones de cerdos y de carne de cerdo están limitadas a dos países: Sudáfrica y Zimbabwe. Las exportaciones de cerdos y de carne de cerdo de Sudáfrica están en poder del sector privado, mientras que en Zimbabwe exporta la carne de cerdo una cooperativa de agricultores, Colcom. Los comerciantes privados son los principales importadores de todos los tipos de carne procedente de fuera de la región.

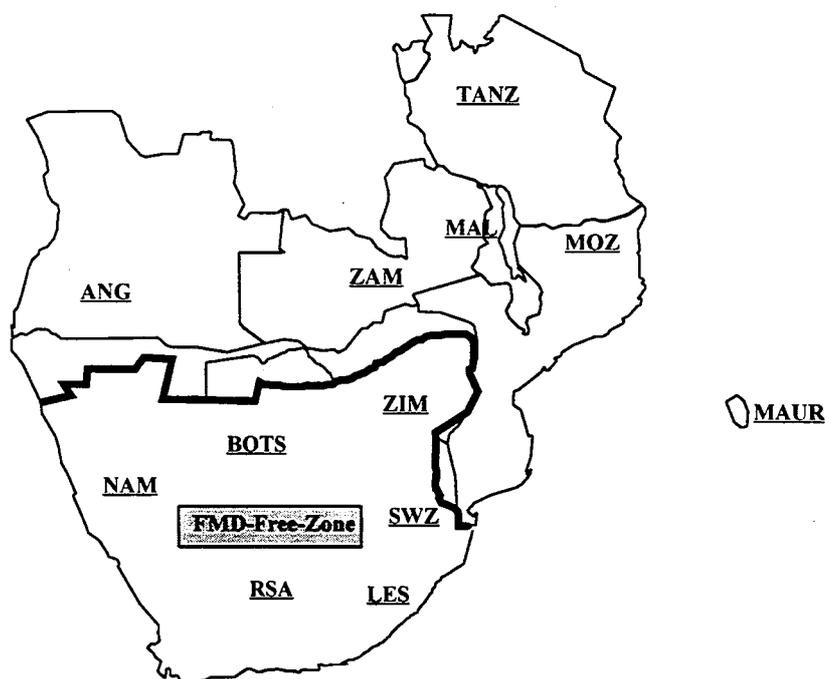
24. En cierta medida, el predominio de los organismos paraestatales en la exportación de carne de vacuno va en contra de la política oficial actual de varios países de la SADC, que trata de abandonar la intervención directa del Estado en la comercialización de la carne y permitir una mayor participación del sector privado. Zambia, por ejemplo, disolvió su junta de comercialización agrícola en 1989. En Zimbabwe, el sacrificio de vacunos y la comercialización de su carne estaban controladas antes de 1991 por la Comisión de Almacenamiento en Cámaras Frigoríficas; posteriormente se han establecido numerosos mataderos privados, con la consiguiente reducción de la proporción de la cabaña nacional sacrificada por la Comisión. En Sudáfrica se produjo un proceso parecido, con la supresión en 1993 del control de la Junta de la Carne sobre los movimientos de la carne y el ganado.

#### D. Zonas libres de la fiebre aftosa

25. La división entre zonas libres y no libres de la fiebre aftosa dentro de la SADC tiene una importancia fundamental a la hora de determinar el comercio intrarregional y extrarregional, puesto que la carne y el ganado de las zonas con fiebre aftosa no pueden entrar libremente en las que están libres. Los

Estados cuyo territorio está libre en su totalidad de la fiebre aftosa son Lesotho, Sudáfrica y Swazilandia. En Botswana, Namibia y Zimbabwe están libres de la enfermedad solamente las regiones central y austral (Fig. 7). En este grupo de países hay una barrera veterinaria que divide las dos zonas. Por otra parte, las reservas de caza, cuyos búfalos son portadores de la enfermedad, están aisladas en todos los países dentro de las zonas libres de la fiebre aftosa. Además de la barrera veterinaria, los países que están dentro de la zona libre de la fiebre aftosa tienen un sistema de franjas de protección en el

**Figura 7: Zona libre de la fiebre aftosa y barrera veterinaria externa del África austral**



interior de la barrera veterinaria en las que es obligatoria la vacunación y los movimientos del ganado están estrictamente controlados mediante un sistema de autorizaciones y el marcaje permanente obligatorio del ganado vacuno, con la indicación de la zona de origen.

26. Desde el comienzo de los años noventa, la carne de determinadas zonas al norte de la barrera veterinaria de Namibia y Botswana se pueden vender en el resto del territorio nacional o exportar a Sudáfrica, siempre que los animales se sometan a cuarentena durante un período de tres semanas antes del sacrificio; toda la carne se deshuesa (esto solamente se puede hacer después de pasar la carne por un período de maduración de 24 horas); y la carne se almacena por lo menos durante tres semanas antes de la venta.

27. Hay una tendencia a hacer recaer sobre el sector comercial más que sobre los gobiernos los costos de la infraestructura humana y material necesaria para mantener las zonas libres de la fiebre aftosa. En el caso de Namibia, por ejemplo, los productores pagan los servicios de inspección de los mataderos, así como las pruebas de los residuos de la carne. Por otra parte, los productores de Namibia han acordado recientemente pagar un gravamen sobre todo el ganado sacrificado o exportado (un dólar namibiano sobre los vacunos y 25 centavos sobre los pequeños animales). El gravamen se combinará con los fondos disponibles en el marco de un proyecto financiado por la CE y se utilizará para la prevención de los brotes de la enfermedad.

#### **V. PERSPECTIVAS FUTURAS PARA EL FOMENTO DEL COMERCIO DE CARNE Y GANADO EN LOS PAISES DE LA SADC**

28. A nivel subregional, la SACU ha desempeñado una función importante en la promoción del comercio de animales vivos y de carne, como se pone de manifiesto en el hecho de que la mayor parte del comercio regional se lleva a cabo entre miembros de la Unión Aduanera. En cambio, los aranceles externos han limitado las posibilidades de comercio con los miembros de la SADC no pertenecientes a la SACU. Por otra parte, la designación de zonas libres de la fiebre aftosa entre los Estados Miembros australes de la SADC, que, con la excepción de Zimbabwe, son también miembros de la SACU, actúa también como barrera sanitaria para el comercio de ganado y carne con los países que están fuera de las zonas libres de la fiebre aftosa. Esto ha impedido a los países de fuera de la zona libre de la fiebre aftosa exportar ganado y carne a ésta. Además, el comercio interno está también limitado en los países que están divididos por una barrera protectora.

29. Se supone que la situación vigente a mediados de los años noventa con respecto al comercio de carne y ganado se mantendrá por lo general en los próximos 5-10 años. En particular, el comercio intrarregional de la SADC seguirá concentrado entre los Estados Miembros del sur, especialmente los miembros de la SACU. Para los vacunos, la región está actualmente en una fase de reposición de los hatos, tras la sequía de 1991/93. Por consiguiente, la producción de carne de vacuno no registrará un aumento importante hasta después de 1998.

30. Sudáfrica seguirá siendo el principal mercado para la carne y el ganado, con importaciones de procedencia tanto regional como extrarregional. Como consecuencia del crecimiento de la demanda interna, las limitadas posibilidades de aumento de la producción y la supresión de la ayuda oficial a las exportaciones, en Sudáfrica se podía registrar fácilmente una reducción del volumen de exportación de carne y ganado hacia los países vecinos. Mauricio también debería mantenerse como importador neto importante de carne y de ganado. Aunque las perspectivas de un aumento de la demanda de importación de algunos productos cárnicos de procedencia extrarregional son bastante limitadas, los compromisos de la CE en el marco del Acuerdo de la Ronda Uruguay de reducir las exportaciones de carne subvencionada pueden mejorar las perspectivas de otros exportadores de conseguir una proporción mayor de los mercados de la carne de la SADC durante los próximos años.

31. Por lo que se refiere a los **vacunos y su carne**, Namibia y Botswana deben mantener su función de principales proveedores de la región. En el caso de que Zimbabwe consiga introducirse en el mercado de Sudáfrica mediante un contingente bilateral que se está estudiando ahora, cabría prever un comercio importante de cuartos posteriores de vacuno (subproducto de la exportación de cuartos posteriores a la CE en virtud del plan ACP). En cuanto a las exportaciones extrarregionales en el marco del plan ACP, los países con contingentes tratarán de cubrir sus asignaciones en la medida de lo posible. Este hecho como tal limitaría las posibilidades de crecimiento importante del comercio regional en los cuatro próximos años. Sin embargo, el presente Convenio de Lomé concluye al final de 1999 y todavía no se sabe si un acuerdo posterior entre la CE y los países ACP tendrá los mismos componentes que en años anteriores. En el caso de que el acceso de la carne de vacuno de los países de la SADC-ACP al mercado de la CE se reduzca después de 1999, se supone que aumentará el comercio regional, con exportaciones sobre todo hacia Sudáfrica y Mauricio.

32. El comercio regional de **pequeños animales y carne de ovino y caprino** probablemente se mantendrá concentrado en los intercambios entre Sudáfrica, Namibia y Botswana. Al mismo tiempo, Sudáfrica y Mauricio deberían continuar dependiendo de las exportaciones procedentes de fuera de la región, a menos que los precios internacionales registren un fuerte aumento. Por lo que se refiere a los **cerdos y su carne**, las exportaciones de Sudáfrica podrían disminuir tras la supresión de las subvenciones a la exportación. En cambio, los precios relativamente bajos de la carne de cerdo de Zimbabwe, en comparación con los de varios otros países miembros de la SADC, podrían estimular un ulterior crecimiento de sus exportaciones. Se prevé que las importaciones de carne de cerdo de Sudáfrica de procedencia extrarregional seguirán siendo elevadas.

33. Se supone que continuará disminuyendo la intervención oficial en la comercialización de la carne y el ganado. Esto podría ser aplicable tanto al apoyo mediante infraestructura, prestado por los gobiernos a la industria, como a la disminución de la función de los organismos paraestatales. Con respecto a éstos, se concederá más importancia a las organizaciones de productores (como ocurre en Namibia). Para el comercio regional, parece probable un aumento del número de mataderos que obtendrán la aprobación para exportar carne a Sudáfrica. Esto podría ocurrir en particular en Namibia y, suponiendo que obtenga un contingente en el mercado sudafricano, también en Zimbabwe. De esta manera habría posibilidad de que participasen más compañías en el comercio internacional de carne.

34. El crecimiento de los ingresos en los países de la región será el obstáculo más importante derivado de la demanda. Los productos cárnicos tienen una elasticidad relativamente elevada con respecto a los ingresos, y es probable que un crecimiento mayor de éstos permita crecer la demanda en una proporción superior. Dada la importancia de la economía de Sudáfrica en la región, la evolución de su economía será decisiva a este respecto.

35. La posibilidad de que la mejora de los signos del mercado termine por desencadenar una respuesta del comercio y de la producción en la región dependerá de la medida en que tales mejoras se transmitan a los productores y del carácter de los procesos de ajuste de la oferta en el sector del ganado y de la carne. Sin embargo, la respuesta de la oferta, especialmente en los sistemas extensivos tradicionales, probablemente se verá limitada por varios motivos. En primer lugar, la mayoría de los productores tradicionales suelen estar alejados de los centros urbanos, de los que procede la mayor parte de la demanda. Debido a la deficiente infraestructura material de transporte, comunicaciones y elaboración en los países de la región, se supone que sólo revertirá en el sector ganadero tradicional una parte de los mayores incentivos. Por otra parte, la producción ganadera tradicional no suele ser la principal actividad generadora de ingresos en los sistemas agrícolas mixtos, sino que constituye una parte integrante de los sistemas de seguridad alimentaria y social de los hogares productores. En unas condiciones difíciles e inciertas, la producción pecuaria proporciona un suplemento nutricional importante a los hogares vulnerables y aumenta su

capacidad de resistencia durante los tiempos de crisis de la seguridad alimentaria y después de ellos, y asegura el mantenimiento de las redes tradicionales de seguridad social que normalmente no pueden proporcionar los gobiernos. Aun cuando una parte del aumento de los precios beneficie a los productores, sólo se conseguirá un crecimiento de la producción si los recursos en efectivo que se necesitan para su puesta en marcha se pueden conseguir con creces mediante un aumento de las ventas comerciales, y sólo si las consiguientes exigencias sobre los recursos familiares no alteran el inestable equilibrio de los sistemas agrícolas existentes, poniendo en peligro su seguridad alimentaria. Así pues, la mayor parte de la respuesta de la oferta es probable que provenga de los sistemas ganaderos comerciales intensivos, situados más cerca de los principales centros urbanos. Los sistemas pecuarios intensivos de Sudáfrica, Zimbabwe, y en cierta medida, Mauricio se benefician de la infraestructura adecuada que tienen a su disposición, influyendo así positivamente en el fomento del comercio ganadero y cárnico de la región. La industria pecuaria de Namibia, Zambia, Lesotho, Swazilandia y Malawi se ve limitada por una infraestructura insuficiente; Angola, Mozambique y Tanzania tienen problemas graves de infraestructura. Además, aunque un país considerado en conjunto pueda disponer de una infraestructura adecuada, ésta suele ser insuficiente en las zonas comunales.

CUADRO 1: SADC - Cabaña de 1994				
PAIS	TOTAL CABAÑA	SACRIFICIOS LOCALES*	CABANA UTILIZACION	PESO MEDIO CANAL
	(uc)	(uc)	(%)	(kg)
<b>VACUNOS</b>				
ANGOLA	3 280 000	56 090	12,0	142
BOTSWANA	1 619 625	36 166	11,9	190
LESOTHO	577 975	867	1,0	150
MALAWI	800 000	4 444	2,8	202
MAURICIO	21 246	569	14,9	180
MOZAMBIQUE	240 687	987	2,7	150
NAMIBIA	2 036 000	47 408	19,9	220
SUDAFRICA	12 583 646	367 124	13,8	213
SWAZILANDIA	626 000	5 200	4,2	200
TANZANIA	13 315 632	133 900	9,8	103
ZAMBIA	2 191 000	31 610	9,0	160
ZIMBABWE	4 883 000	99 840	11,1	192
<b>TOTAL</b>	<b>42 174 811</b>	<b>784 205</b>		
<b>PROMEDIO</b>	<b>3 514 568</b>	<b>65 350</b>	<b>9,4</b>	<b>175</b>
<b>OVINOS Y CAPRINOS</b>				
ANGOLA	1 825 000	5 290	29,0	10
BOTSWANA	2 133 000	160	0,5	14
LESOTHO	2 152 290	301	1,4	10
MALAWI	952 568	14	0,1	14
MAURICIO	22 478	91	45,1	9
MOZAMBIQUE	269 256	30	0,9	13
NAMIBIA	4 259 000	3 604	25,8	17
SUDAFRICA	35 535 788	70 823	12,0	17
SWAZILANDIA	486 000	1 037	12,6	17
TANZANIA	11 333 937	12 000	8,8	12
ZAMBIA	689 000	2 856	29,6	14
ZIMBABWE	3 054 000	1 134	2,9	14
<b>TOTAL</b>	<b>62 712 317</b>	<b>97 340</b>		
<b>PROMEDIO</b>	<b>5 226 026</b>	<b>8 112</b>	<b>14,1</b>	<b>13</b>
<b>CERDOS</b>				
ANGOLA	820 000	22 500	54,9	50
BOTSWANA	17 000	600	70,6	50
LESOTHO	4 106	138	67,1	50
MALAWI	245 000	9 500	77,6	50
MAURICIO	15 423	1 057	102,3	67
MOZAMBIQUE	143 020	902	10,5	60
NAMIBIA	18 000	710	70,5	56
SUDAFRICA	1 511 124	101 665	121,6	56
SWAZILANDIA	38 000	342	18,0	50
TANZANIA	430 000	1 400	0,3	40
ZAMBIA	295 000	9 460	72,9	44
ZIMBABWE	277 000	10 136	72,0	56
<b>TOTAL</b>	<b>3 813 673</b>	<b>158 410</b>		
<b>PROMEDIO</b>	<b>317 806</b>	<b>13 201</b>	<b>61,5</b>	<b>52</b>

NOTA: u c= unidades en canal

\* = sacrificio oficial (excluidos los animales importados)

# = (sacrificios de la cabaña + exportaciones de animales vivos para sacrificio + exportaciones de carne) / cabaña total

Fuente: Junta Sudafricana de la Carne, basado en una comunicación personal; Anuario FAO de producción, 1994; Economist Intelligence Unit, perfiles de los países

CUADRO 2: SADC - cabaña dividida por tenencia de la tierra y tasa de sacrificios 1994				
PAIS	Cabaña		Tasa desacrificios	
	COMERCIAL	COMUNAL	COMERCIALES	COMUNALES
	(%)	(%)	(%)	(%)
<b>VACUNOS</b>				
BOTSWANA	14	86	38	7
MOZAMBIQUE	26	75	13	2
NAMIBIA	54	46	33	5
SUDAFRICA	65	36	25	12
ZIMBABWE	28	72	20	3
PROMEDIO	37	63	26	6
<b>OVINOS Y CAPRINOS</b>				
BOTSWANA	6	94		
MOZAMBIQUE	6	95		
NAMIBIA	57	43	44	1
SUDAFRICA	79	21	16	28
ZIMBABWE	5	95		
PROMEDIO	31	69	30	14
<b>CERDOS</b>				
BOTSWANA	2	99		
MOZAMBIQUE	10	90		
NAMIBIA	75	25	75	11
SUDAFRICA	80	20	160	53
ZIMBABWE	36	64		
PROMEDIO	41	59	117	32

NOTA: Tasa de sacrificios calculada a partir de los sacrificios oficiales

Fuente: Junta Sudafricana de la Carne , sobre la base de las respuestas a cuestionarios