

Paramaribo, 6 de noviembre de 2013

Señor Luis Alberto Moreno
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave, N.W.
Washington, D.C. 20577

Asunto: Apoyo a la modernización de los servicios públicos agropecuarios en Suriname

Señor Luis Alberto Moreno
Presidente

Estimado Presidente Moreno,

En nombre de la República de Suriname, el Gobierno de Suriname solicita el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para reforzar las políticas e instituciones relacionadas con la provisión de importantes servicios públicos al sector agropecuario. El apoyo general previsto del BID se enmarcaría en tres intervenciones individuales, conjuntamente definidas como operaciones programáticas en apoyo de reformas de política. En esta carta de políticas se describe la respectiva estrategia de Suriname y se reafirma el compromiso de las autoridades nacionales de ejecutar todas las actividades acordadas con el BID.

El programa de modernización de los servicios públicos agropecuarios fijará el marco general para la mejora del desempeño sectorial, el aumento de los ingresos agropecuarios, la inocuidad alimentaria y la seguridad alimentaria. Una vez implantada, la nueva estructura institucional también facilitará inversiones sectoriales impostergables, que difícilmente darán fruto o serán sostenibles sin una modernización de los servicios públicos complementarios.

En el contexto de un entorno macroeconómico estable, el programa de modernización de los servicios públicos agropecuarios en Suriname aborda los siguientes aspectos clave: (a) información y estadísticas agropecuarias; (b) sanidad animal y protección fitosanitaria; (c) innovación técnica agropecuaria; (d) riego y drenaje, y (e) pesquerías sostenibles.

El marco macroeconómico

Suriname es una de las economías que más rápidamente está creciendo en la región, aun en un contexto de reducción del precio del oro y perspectivas internacionales inciertas. La economía registró en 2012 un crecimiento del 4,75%; y para 2013 proyectamos, al igual que el FMI, que el PIB real crecerá a un ritmo similar, impulsado por un dinámico programa de inversión pública y el desempeño sólido de varios sectores, entre ellos los servicios. El panorama a corto plazo sigue siendo positivo, aunque en un trasfondo incierto para los precios de los productos básicos y la economía de nuestros principales

socios económicos: la zona del euro, los Estados Unidos y el Caribe. El FMI proyecta a mediano plazo una tasa de crecimiento promedio del 4,4%, considerando en particular que la capacidad de refinado de petróleo de Suriname aumentará para 2015. A fin de promover la expansión del sector no minero, el gobierno está desmontando barreras tradicionales a la actividad comercial, principalmente en el ámbito de la unidad de promoción de la competitividad (*Competitiveness Unit Suriname*), que también cuenta con el apoyo del BID.

Si bien la acción gubernamental se centra en la mejora de las instituciones y el marco de las finanzas públicas, somos conscientes de la necesidad de potenciar la inversión de capital público, cuyo nivel ha sido insuficiente de un tiempo a esta parte. Actualmente, gracias a una mayor capacidad de absorción, el gobierno está en situación de incrementar su masa de capital público a un ritmo sostenible. Los ingresos nominales crecieron en los dos últimos años, al aumentar los impuestos sobre las bebidas alcohólicas, el tabaco y los combustibles, y la deuda pública se mantiene en un nivel bajo y sostenible. A nivel nacional se busca impulsar en mayor medida la institucionalización de la gestión fiscal para apuntalar los esfuerzos destinados a revertir las recientes desviaciones fiscales, atribuibles principalmente a restricciones institucionales. Al presente la formulación anual del presupuesto se sustenta en un robusto marco fiscal a mediano plazo que prevé un saldo global de aproximadamente -3% del PIB hasta 2018.

El descenso de los ingresos de exportación, sumado al aumento de las importaciones de capital, contribuirá a reducir el saldo en cuenta corriente hasta el -3,5% del PIB en 2013, en una tendencia que proseguirá hasta la conclusión de diversos proyectos de capital a largo plazo alrededor de 2017. Tras haber retrocedido levemente a US\$861,4 millones en el transcurso de 2013, las reservas internacionales brutas han repuntado hasta US\$903,8 millones (unos 4,3 meses de importaciones) y se prevé que aumenten a mediano plazo hasta alcanzar US\$1.200 millones (5,6 meses de importaciones) en 2018. Las reservas internacionales representan asimismo cerca del 20% del PIB, nivel más que suficiente para cubrir el servicio de la deuda a corto y largo plazo que llega a vencimiento durante los próximos 12 meses. La solidez de la política monetaria contribuye a que Suriname mantenga una tasa de cambio acorde con las variables fundamentales y a la par con la tasa del mercado paralelo. Por su parte, el mercado financiero presenta similares características de solidez, al mantener un tamaño reducido y un relativo aislamiento del contagio.

Globalmente, aun debiendo confrontar riesgos adversos y desafíos, Suriname disfruta de un período de estabilidad macroeconómica, como reconocen ampliamente los agentes externos e independientes. Así se confirma en el reciente informe del FMI sobre la consulta del Artículo IV correspondiente a 2013, donde también se señalan riesgos y desafíos similares a los mencionados en esta carta de políticas. En agosto de 2012, las agencias calificadoras de riesgo Standard & Poor's, Fitch y Moody's elevaron la calificación del país a largo plazo en moneda extranjera a BB-, BB- y Ba3, respectivamente. S&P aumentó además la perspectiva de Suriname de estable a positiva en abril de 2013.

El sector agropecuario

Con una perspectiva de 20 años, el peso relativo de la agricultura en la economía de Suriname ha disminuido. Lo cierto es que, mientras la producción agropecuaria registró amplias fluctuaciones, el desarrollo de los sectores de la minería y servicios contribuyó a impulsar el crecimiento económico. No obstante, la agricultura tiene una gran relevancia socioeconómica, ya que representa el 10% de los ingresos totales de exportación (después de la minería), el 17% de la fuerza laboral y casi el 10% del PIB de 2011 (Banco Central de Suriname, 2012). Además, el sector realiza un aporte esencial a la seguridad alimentaria mediante la producción de arroz, principal alimento básico de la población.

El Gobierno de Suriname ha reconocido reiteradamente la importancia de desarrollar el sector agropecuario incrementando su productividad y competitividad. En su declaración de política de 2010 titulada *Cross Roads – Towards Better Times Together*, el gobierno afirma que asigna “alta prioridad a una serie de programas destinados a cubrir el 85% de las necesidades internas de alimentos en Suriname, de cuya producción al menos el 40% es para la exportación”.

Aunque desde 2003 se perciben indicios de recuperación del sector, las preferencias comerciales de la Unión Europea a las exportaciones de banano y arroz de Suriname están declinando, y la exigencia de una economía más competitiva hace urgente modernizar la estructura de los servicios públicos necesarios para mejorar la productividad agropecuaria. A su vez, en aras de la seguridad alimentaria, se aconseja al menos que no disminuya la producción de alimentos per cápita.

Si bien el programa gubernamental de reformas generales relativas a la agricultura comprende aspectos importantes como la privatización de empresas estatales y la gobernanza de la tierra, el préstamo programático en apoyo de reformas de política que se propone se orienta primordialmente a mejorar el desempeño de los servicios públicos agropecuarios, que representan el grueso de la inversión estatal en el sector (más del 90% de los recursos totales de inversión entre 2009 y 2011).

Aspectos fundamentales en la provisión de servicios públicos agropecuarios

Estadísticas agropecuarias e información. Contando con la asistencia de la FAO, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesquerías (LVV) ha identificado ámbitos que es urgente reforzar para mejorar la calidad de la información estadística, a saber: (i) métodos y procesos de recopilación de datos; (ii) mejora de las destrezas analíticas, y (iii) divulgación oportuna de información. Cuatro años después del quinto censo agropecuario nacional de 2009, sus resultados aún no se han dado a conocer oficialmente. Además, el reemplazo del método de informadores calificados por encuestas probabilísticas constituirá una primera medida para modernizar el sistema de información agropecuaria (AIS). Por otra parte, el gobierno no ha configurado una capacidad de seguimiento y análisis para evaluar en qué medida sus instrumentos de política agropecuaria se plasman en un apoyo eficiente a los productores, lo que le ha impedido elucidar de manera objetiva la contribución de tales instrumentos de política respecto de los objetivos gubernamentales.

Sanidad animal, protección fitosanitaria e inocuidad alimentaria. En la actualidad, los cultivos y el ganado de Suriname están libres de plagas y enfermedades importantes que acarreen consecuencias económicas. Sin embargo, al presente se da una situación de vulnerabilidad, debido a que no existen las normas y regulaciones necesarias para aplicar un sistema científico de vigilancia y control basado en el riesgo. Según evaluaciones de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre los servicios veterinarios y fitosanitarios de Suriname (OIE, 2012 e IICA, 2012), los respectivos puntajes de desempeño figuran entre los más bajos de América Latina y el Caribe. Suriname carece de un marco institucional y jurídico moderno capaz de respaldar un sistema de sanidad agropecuaria sólido desde un punto de vista técnico. En el caso de la inocuidad alimentaria, la FAO destaca las siguientes carencias: (i) la falta de un marco jurídico y de protocolos para respaldar un sistema integrado de inocuidad alimentaria y sanidad agropecuaria; (ii) la fragmentación de los programas de inocuidad alimentaria entre los distintos organismos gubernamentales, con un nivel mínimo de coordinación; (iii) la falta de una delimitación clara y oficial de las competencias entre los órganos del Estado, y (iv) la ausencia de un plan de recursos humanos e infraestructura para un sistema integrado de inocuidad alimentaria.

La inadecuación de estos servicios pone en peligro la salud de los consumidores en Suriname, así como en aquellos países que son sus socios comerciales. Asimismo puede generar grandes pérdidas económicas: por ejemplo, el añublo del arroz podría suponer pérdidas económicas de cerca de US\$10 millones al año; un brote de fiebre aftosa provocaría una contracción del sector ganadero, con pérdidas estimadas de US\$8 millones en un período de 15 años; finalmente, los productos agroquímicos y la contaminación de las exportaciones de alimentos ponen en peligro exportaciones anuales de frutas, hortalizas y productos pesqueros valoradas en US\$30 millones, como evidencian las 15 notificaciones de alerta recibidas entre 2008 y 2011 en relación con las exportaciones surinamesas de dichos productos a la Unión Europea por exceder el nivel máximo permitido de residuos.

Sistema de innovación agropecuaria. Aunque existen en Suriname antecedentes de un programa eficaz de mejoramiento genético del arroz, el sistema en su conjunto carece de un amplio historial de actividades colaborativas de investigación y extensión, y las entidades de investigación del país mantienen escasos vínculos entre sí y con los centros internacionales de investigación. Por otro lado, exceptuando algunos logros obtenidos en el programa de mejoramiento genético del arroz, no existe constancia de ninguna transferencia tecnológica reciente a gran escala financiada con recursos públicos. Además, gran parte (40%) del presupuesto del LVV para investigación se asigna a servicios auxiliares de laboratorio que, si bien son relevantes a efectos de seguimiento y control, no fueron diseñados para arrojar resultados tecnológicos a corto plazo.

El Ministerio destaca la necesidad de fomentar una mayor interacción entre los agentes del sistema, crear mecanismos para financiar la innovación orientada a resultados y establecer vínculos con otras instituciones nacionales e internacionales de investigación.

Como parte de su compromiso con la estrategia de innovación, el Gobierno de Suriname prevé aumentar el nivel de financiamiento de la investigación agropecuaria al 2% del PIB agrícola. Este incremento del nivel de inversión ha de complementarse con un uso eficaz y eficiente de los recursos, lo que incluye sistemas adecuados de planificación y de seguimiento y evaluación. Por último, un mayor nivel de financiamiento tendrá que acompañarse del refuerzo de las capacidades de recursos humanos e infraestructura en los ámbitos de investigación y extensión.

Riego y drenaje. La productividad agropecuaria en Suriname está íntimamente ligada a una gestión eficiente de los sistemas de riego y drenaje, un elemento básico para la producción de arroz. Debido a la mala nivelación de las parcelas, la demanda de caudal máximo excede los niveles estándar en un 25%. El gobierno asigna casi el 80% del presupuesto agrícola total a los sistemas de riego y drenaje. Se requieren metodologías ascendentes y descendentes para mejorar la eficiencia de dichos gastos, abordando entre otras las siguientes carencias: (i) una coordinación insuficiente a nivel ministerial, tanto en la administración de los sistemas como en la planificación y ejecución de las inversiones; (ii) un déficit de capacidad en las organizaciones de usuarios de agua (*water boards*); (iii) insuficiencia de las contribuciones económicas de los usuarios de agua y, por lo tanto, fuerte dependencia del presupuesto público en lo referente a funcionamiento, mantenimiento e inversiones; (iv) dentro de los perímetros hídricos, una coordinación ineficiente en el manejo de las operaciones de abastecimiento de agua y drenaje, lo que genera un abastecimiento insuficiente en períodos de máxima demanda y un despilfarro de recursos, y (v) una falta de capacitación y compromiso de los representantes de las organizaciones de usuarios de agua y los agricultores. Si bien se prevé que el sector privado asuma mayores responsabilidades en la gestión y operación de los sistemas, la actual estrategia del gobierno consiste en mantener y afianzar una función de coordinación, dirigiendo e impulsando un proceso de restitución de las competencias de la gestión del agua a los productores y sus organizaciones de usuarios, con el fin último de convertirlos en entidades autogerenciadas y autofinanciadas.

Gestión sostenible de las pesquerías. Los recursos pesqueros representan el 2% del PIB y el 60% de las exportaciones agropecuarias de Suriname. Las tendencias de datos sobre capturas por unidad de esfuerzo (CPUE) para las especies que representan el 85% del valor de las exportaciones indican que algunas de las poblaciones de peces de interés comercial pueden estar siendo explotadas más allá de los niveles sostenibles. Los derechos de acceso se establecen en el decreto anual emitido por el LVV. Las complejidades asociadas a la explotación compartida de las poblaciones de camarón y peces con los países que faenan en el ecosistema Brasil-Guayana exigen mecanismos más robustos para mitigar la presencia de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Muchos de los recursos marinos con valor comercial en Suriname están englobados dentro del Gran Ecosistema Marino de la Plataforma del Norte de Brasil. La explotación responsable de este ecosistema altamente productivo exige una gestión de las pesquerías basada en consideraciones ecosistémicas.

Las consideraciones más apremiantes que afectan a la sostenibilidad de los recursos pesqueros de Suriname son (i) la falta de una evaluación reciente de las poblaciones de los principales recursos pesqueros de Suriname, incluidos los recursos transnacionales (en particular el camarón y los peces de fondo), (ii) la falta de un sistema de información sobre pesca, (iii) la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y (iv) la piratería en zonas pesqueras ubicadas dentro de la zona económica exclusiva de Suriname. Para atender a estas consideraciones, se está actualizando el plan de gestión de pesquerías para Suriname y se está trabajando en el establecimiento de un sistema de guardia costera para mitigar las dificultades en materia de aplicación y cumplimiento. Por otra parte, en vista del potencial de Suriname para incrementar la producción acuícola de camarón y pescado, el gobierno está poniendo en marcha el desarrollo de un plan nacional de acuicultura que contribuirá a orientar las políticas para configurar un subsector de acuicultura competitivo y ambientalmente sostenible.

Condiciones previas a la aprobación

El compromiso del Gobierno de Suriname con este programa se expone con detalle en los acuerdos alcanzados con el personal del BID, según se recoge en la matriz de políticas, definida de manera conjunta, y sus medios de verificación. Asimismo, el LVV y el Ministerio de Finanzas están trabajando en una serie de medidas acordadas con el BID que deberán completarse antes de que la propuesta de préstamo se presente al Directorio Ejecutivo del BID.

Atendiendo a los motivos y la justificación expuestos en esta carta de políticas, el Gobierno de Suriname se permite solicitar la aprobación del préstamo *“Modernización de los servicios públicos agropecuarios”*.

Agradeciendo de antemano la consideración que tenga a bien dispensar a la presente solicitud, se suscribe de Usted atentamente,

H.E. Steven Relyveld
Ministro de Finanzas *a.i.*
Suriname

Cc: G. Hoefdraad, Gobernador del Banco Central de Suriname
H. Setrowidjojo, Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesquerías