

LA AGRICULTURA



Congreso IFAJ (Berlin 98)

en el umbral del Siglo XXI

Por: J. Briz, I. de Felipe*

INTRODUCCIÓN

Al final de una etapa histórica, se considera adecuado hacer una serie de reflexiones sobre los acontecimientos que en ella se han desarrollado, y cómo nos pueden ayudar a predecir el futuro. Si se mantiene la dinámica de cambios experimentados por la agricultura en las últimas décadas, el siglo XXI puede llevarnos a situaciones insospechadas.

Se ha dicho que predecir el futuro es similar a conducir en una carretera desconocida con los ojos vendados, guiándonos de un copiloto que mira hacia atrás. Aunque para organizar el futuro hay que conocer el pasado, no vamos a hacer un resumen de las grandes revoluciones tecnológicas o socioeconómicas experimentadas por la agricultura, sino que llamaremos la atención sobre los cambios que se avecinan. Los retos son multifacéticos y, por ello, el análisis debe ser multidisciplinar, tal como lo ha entendido el Foro Agrario, al convocar una jornada de estudio que lleva el título de la cabecera de este artículo.

Algunos pueden preguntarse si merece la pena preocuparse por acontecimientos en los que se tiene poca posibilidad de alteración, pero su detenido análisis nos puede lle-

var a definir con más nitidez las líneas de acción a desarrollar, tanto por el sector público como por el privado. Hay un refrán inglés que dice "o haces polvo o tragas polvo". En otras palabras, o vas en cabeza de los nuevos horizontes agrarios o te quedas sufriendo las consecuencias.

En cierta forma, la discriminación que

Jornada de
análisis

Necesidad de
crear un foro de los
diferentes alternativas

experimentan los productos agrarios mediterráneos es una consecuencia de haberse descolgado del bloque global. La agricultura española quedó también rezagada en las negociaciones de integración en la CEE, llegando a acuerdos finales desequilibrados. Se habla de décadas perdidas en el diseño y gestión de políticas agrarias coherentes.

Pero todavía estamos a tiempo de iniciar el próximo milenio desde una situación, al menos, de igualdad respecto a nuestros colegas europeos. Los datos socioeconómicos recientes nos muestran una aproximación a ese núcleo europeo de confianza y optimismo. Nuestro objetivo es desgranar algunos comentarios generales sobre la agricultura venidera, centrándonos posteriormente la atención en algunos aspectos concretos.

La agricultura en el umbral del siglo XXI se encuentra frente a una serie de escenarios que mencionaremos seguidamente:

PROCESO DE LIBERALIZACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), retomadas en 1999, incluyen a la agricultura como uno de sus puntos más candentes.

Establecidas las coordenadas para una liberalización progresiva de los mercados agrarios, se volverá a plantear la polémica entre los diversos bloques económicos: La UE, EE.UU, el grupo CAIRNS y en menor medida, los Países en Vías de Desarrollo. El apoyo a los mercados internos, la subvención a las exportaciones y el acceso a los mercados más protegidos constituyen aspectos básicos.

La Ronda Uruguay planteó entre sus objetivos prioritarios el lograr una reducción sig-

(*) E.T.S.I. Agrónomos U. Politécnica Madrid.



nificativa, tanto en las barreras proteccionistas, como en los sistemas de apoyo a los productos agrarios. Por vez primera fue posible incorporar, de forma global, al sector agrario en las negociaciones internacionales de comercio, logrando sentar unos acuerdos que para unos fueron demasiado lejos y para otros excesivamente prudentes. Tal vez lo esencial fue establecer el marco y el método operativo, creando la OMC.

Los aspectos clave volverán nuevamente a la mesa de negociaciones: acceso a los mercados, subvención a las exportaciones y apoyo al mercado interno, dentro de un espíritu de mayor liberalización.

Los acuerdos previos de la Ronda Uruguay exigían una reducción del 36% en los subsidios a las exportaciones y un 21% en los volúmenes. Los elevados precios de muchos de esos productos en el mercado internacional han facilitado el cumplimiento de dichos acuerdos al no requerir prácticamente el apoyo de las subvenciones a la exportación. No obstante, un descenso en los precios supone más tentaciones para vulnerar los acuerdos, especialmente a través de las subvenciones, por lo que resulta más pragmático controlar el volumen máximo a exportar.

Las barreras no arancelarias constituyen las nuevas formas de proteccionismo, y son las más aplicadas, dada la gran variedad y posibilidad de encubrir las medidas de apoyo a la agricultura, incluidas en la "caja verde", se supone que tienen un efecto distorsionante secundario en el comercio internacional.

No obstante, serán nuevamente objeto de revisión y estudio, así como los efectos de la producción sobre el medio ambiente y cuestiones sociolaborales que llevaron a proponer en su momento cláusulas antidumping ecológico y laboral.

Miles de millones de euros están en juego en la agenda negociadora de más de 130 países miembros de la OMC, y se plantean una serie de interrogantes desde distintos puntos de vista ¿Qué grado de liberalización se alcanzará? ¿Cómo afectará a la PAC? ¿Qué sectores serán los más beneficiados o perjudicados? ¿Qué países sacarán más ventajas de la nueva situación?

Las zonas con mayores ventajas compa-

rativas en comercio internacional y vocación exportadora apostarán por una mayor apertura de los mercados en determinados productos. El grupo de CAIRNS y EE.UU mantendrán sus posiciones asimétricas de forzar la liberalización en el sector de cereales, pero con una mayor prudencia en otras áreas, donde no gozan de ventajas competitivas. La presión sobre la UE para profundizar en las reformas de la PAC y la Agenda 2000, se centrarán en mayor control a los subsidios a las exportaciones, sistemas de precios y apoyos directos.

El balance sobre países ganadores o perdedores no es fácil de obtener. Suele afirmarse que una mayor liberalización favorece globalmente a todos, aunque no en igual grado. Si en la pasada Ronda Negociadora hubo países como Nueva Zelanda, Australia o EE.UU que se encontraban entre los más favorecidos, las negociaciones del próximo milenio se presentan como una oportunidad para los países emergentes, cuya problemática es muy distinta y vamos a intentar comentar.

a) Área Iberoamericana

Los procesos de integración regional en MERCOSUR, Pacto Andino, o NAFTA están obligando a muchos países a levantar sus barreras arancelarias y volcarse a una competencia internacional, con una vocación netamente exportadora. La mayoría de ellos son favorables a una mayor liberalización, especialmente en cereales y proteaginosos aunque mantienen ciertas reservas en sectores específicos como avicultura y frutas.

Hay una especial sensibilidad en el funcionamiento de las barreras no arancelarias aplicadas por terceros países. Por ejemplo, Chile apoya la eliminación de las cláusulas de salvaguarda a las importaciones, limitando sus acciones a los Acuerdos sobre productos Sanitarios y Fitosanitarios (SFS), así como una mayor disciplina en el control de la "caja verde" que recoge aquellos subsidios y apoyos que no distorsionan los flujos comerciales de forma directa. Argentina, y el núcleo de Mercosur abogan por un mejor seguimiento de los programas gubernamentales sobre precios y créditos al sector agrario así como los criterios de aplicación de la SFS.

Los acuerdos bilaterales con otros grupos geoeconómicos como la Unión Europea (UE) pueden servir para allanar algunas dificultades planteadas en las exportaciones de carnes y cereales.

b) Área de Europa Central y Oriental (PECOS)

Este grupo de países se encuentra en un periodo de transición hacia la economía de mercado. Los reajustes estructurales están ocasionando una caída en la productividad agraria, en las inversiones y especialmente cambios en la gestión. El reto para competir en los mercados internacionales, se centra en bajar sus costes de producción, aumentar los rendimientos, mejorar la calidad de los productos y dotarse de unos canales comerciales más eficientes.

Sin embargo, muchos de los PECOS se han planteado la integración o aproximación a la UE, lo que los hace especialmente sensibles a las reformas de la PAC. El debate de la Agenda 2000 y las restricciones presupuestarias contemplan la reducción de las políticas vía precios, compensadas, en parte, por las subvenciones directas. Sin embargo, la ampliación de la UE con los PECOS puede suponer un coste de apoyo a la agricultura, difícil de admitir. En cualquier caso, los acuerdos adoptados van a influir en la postura a adoptar por la UE y los PECOS en la Ronda Negociadora de los próximos meses.

La situación varía de unos países a otros. Por citar algunos de los más significativos, Polonia y Hungría, mantienen una elevada protección en los mercados agrarios, combinada con intervenciones de compra estatales y subvenciones a las exportaciones. Todo ello se encuentra dentro de los objetivos de liberalización de la OMC. Dichos países, tradicionales abastecedores de Rusia en productos agrarios, han visto reducirse su mercado por la crisis económica, lo que les ha llevado a concentrar su atención en el bloque de la UE, especialmente en Francia y Alemania.

Los aspectos de calidad y sanidad de los alimentos son relevantes en los PECOS. La existencia de metales pesados y pesticidas con inadecuados controles, constituye una seria barrera para acceder a los mercados de la UE.

c) Grupo Confederación Estados Independientes (CEI)

La fuerte crisis económico-financiera en torno a Rusia, tiene sus repercusiones en política, presentando dificultades para su integración en la OMC. El sector agrario se encuentra desorganizado, incluso en regiones con un fuerte potencial productivo, y son frecuentes las situaciones de escasez de alimentos. Del intervencionismo total se ha pasado a una protección arancelaria y sistemas de créditos especiales, combinando todo

ello con importaciones de choque. En cualquier caso su papel aparece en segundo plano dentro de las negociaciones en la Ronda de la OMC.

d) China

A pesar de su potencial económico y haber solicitado en 1986 su integración en el GATT, no se ha materializado todavía su adscripción a la OMC, consecuencia del elevado intervencionismo estatal en el mercado y su fuerte proteccionismo. La escasa información sobre su mercado interno, comportamiento del sistema de precios y canales comerciales, hace difícil hacer un juicio de valor de su verdadera situación.

Aunque la OMC le ha concedido el status de "nación más favorecida" y "relaciones comerciales normales" con un tratamiento especial a sus exportaciones, no existen las condiciones adecuadas de transparencia e información exigidas para ser miembro de la organización internacional.

COMPROMISO DE ABASTECIMIENTO A LA POBLACIÓN

La seguridad alimentaria constituye uno de los problemas esenciales de la Humanidad. Tal vez sea el pecado mayor que la comunidad internacional soporte en nuestros días, ya que como mencionaba el Presidente Kennedy, tenemos la capacidad de acabar con el hambre en el mundo, pero solamente nos falta la voluntad para ello.

Mirando hacia atrás en la Historia, en 1798 la doctrina malthusiana ya predecía serios problemas en la disponibilidad de alimentos, si su oferta crecía en progresión aritmética y la población lo hacía en progresión geométrica. En términos generales dicha tesis no se está cumpliendo ya que no tenía en cuenta el fuerte impacto de la innovación tecnológica incrementando notoriamente los rendimientos. Sin embargo, tiene vigencia en ciertas partes del planeta, especialmente en el Área Subsahariana, donde a partir de los años 70, la brecha entre crecimiento de población y producción alimentaria sigue aumentando.

El problema tiene unas dimensiones significativas, si tenemos en cuenta el avance tecnológico de nuestra sociedad a las puertas del siglo XXI. Alrededor de 840 millones de personas están desnutridas de forma sistemática siendo común las enfermedades y otros tipos de problemas (FAO, 1996).

En un sentido amplio, la seguridad alimentaria la podemos considerar como la disponibilidad de alimentos de una persona, de forma permanente y suficiente para llevar a cabo una vida activa y saludable. Dentro de esa visión global, la primera aproximación es hacer un balance sobre la producción y consumo de alimentos y su distribución. Nos enfrentamos a graves desequilibrios tanto nacionales como regionales e incluso familiares. Junto a situaciones de excedentes agrí-



colas hay serios problemas de escasez. Frente a políticas agrarias de control y desestímulo de producción nos encontramos a poblaciones hambrientas.

Si se lograra una distribución equitativa, cada persona tendría aseguradas sus 2.700 calorías diarias. Sin embargo, según informes de la FAO, durante el trienio 1992-1994, unos cuarenta y dos países no lograron el límite de 2.200 calorías per cápita. India y China concentran un 45% de la población desnutrida, siendo otras áreas de importancia el África Subsahariana e Iberoamérica.

De forma global la situación ha mejorado, según FAO, ya que en el trienio 1990-92 se estimaba que había disminuido en 80 millones el número de habitantes desnutridos, en relación al trienio 1969-71. Las mejoras se han producido especialmente en Asia Oriental, aunque países como Vietnam del Norte están sufriendo una crisis muy seria.

Los desequilibrios alimentarios regionales y nacionales pueden ser, en parte, resueltos a corto plazo, a través del comercio, en condiciones adecuadas de transparencia, apertura y competitividad.

Problemática distinta suponen los desequilibrios a nivel local o familiar. Las mujeres, los ancianos, los enfermos y los niños son los colectivos más vulnerables que sufren malnutrición de forma más aguda. Su resolución pasa por acciones de formación y justicia social. La disponibilidad de alimentos en el mercado, no supone que dichos grupos puedan adquirirla debido a su insuficiente capacidad de compra.

Por todo ello en los años venideros deben hacerse una serie de esfuerzos en distintos campos:

- Mejora de la capacidad adquisitiva de la población a través del crecimiento económico y adecuada distribución. Los bajos niveles de renta imposibilitan a la población la adquisición de bienes y servicios necesarios. Las estadísticas nos muestran (Banco Mundial, 1997) que hay más de 1.300 millones de personas en niveles de pobreza absoluta, y cerca de 2.000 millones en el entorno de pobreza.

- El crecimiento y distribución adecuados de la población es otro factor esencial en la

estrategia alimentaria. Constituyen la base del consumo, ya que además del aspecto cuantitativo del número de personas, hay que considerar que la propensión al consumo alimentario de las clases de población más humilde es superior a la media. En el próximo cuarto de siglo se espera un aumento de la población en un 35%, alcanzándose los 7.600 millones de habitantes según la ONU. La distribución demográfica muestra que, precisamente, las zonas en desarrollo son las que más van a acusar dicho incremento, en tanto los países ricos mantendrán su situación actual. También habrá cambios relativos, con los movimientos migratorios del campo a la ciudad y de los países pobres a los más desarrollados. Todo ello implica cambios de hábitos de consumo, dietas alimentarias y logística de abastecimiento de productos.

- Mejora de infraestructuras y desarrollo rural. El desarrollo rural supone una mejora de los servicios a la población en sanidad, vivienda y comunicación. Ello, además de facilitar el modo de vida es una fuente de empleo y aumento de rentas, proporcionando un incremento de la capacidad adquisitiva de alimentos. Con frecuencia las mejoras de infraestructuras se han centrado en los núcleos urbanos, cuya influencia sobre los poderes políticos es superior a las zonas rurales. De aquí que haya una deficiencia manifiesta en servicios de transporte, almacenamiento, comunicaciones o suministro de agua.

- Políticas socioeconómicas de redistribución de rentas, tierras y medios de producción que aumenten la eficacia productiva y logren a través de una mayor justicia social, la estabilidad política y una economía más dinámica. La situación varía mucho según países, por lo que no pueden darse unas pautas específicas sobre su actuación.

- Conservación de los recursos naturales. La degradación de superficies agrícolas ha venido siendo una de las causas del descenso en la producción de alimentos en muchos países. De los cerca de 9.000 millones de has de tierras agroforestales, una cuarta parte se han visto degradadas en la segunda mitad de este siglo. Las prácticas agrícolas

COLABORACIONES TÉCNICAS

inadecuadas, deforestaciones y políticas agrarias erróneas, junto a fenómenos climatológicos, han ocasionado la desertización en grandes zonas del planeta, en especial el área africana subsahariana. La salinización de los suelos, erosión y falta de agua y masa vegetal han hecho desaparecer la agricultura, forzando a sus habitantes a emigrar.

- Políticas comerciales, fomento de mercado eficientes. El acceso de la población a los alimentos supone la existencia de una infraestructura comercial adecuada, a través de unos mercados y sistemas de distribución. Las deficiencias en este capítulo son significativas, y se han venido planteando los controles a través de agencias estatales o la cesión al sector privado. La tendencia más reciente ha sido hacia una liberalización progresiva debido a la ineficiencia, en muchos casos, de los organismos oficiales. No obstante, la privatización total y la inhibición gubernamental en este área puede llevar a situaciones de abuso y especulativas, con riesgo de desabastecimiento. Entendemos que la seguridad alimentaria es lo suficientemente importante para exigir involucrar tanto al sector público como al privado. La constitución de una red de mercados en origen y otra de Mercado Centrales puede impulsar la transparencia y suponer una mejora tanto para los agricultores como para los consumidores.

- Ayuda internacional y dinamización de recursos propios. La estrategia alimentaria está seriamente condicionada en muchas áreas subdesarrolladas por el denominado círculo de la pobreza. La falta de renta personal dificulta el ahorro y con ello las inversiones, la innovación es escasa y son bajos los rendimientos y la renta disponible. Para romper dicho círculo, es necesaria la ayuda exterior en muchos casos, y puede tener diversas modalidades. La ayuda privada ha tenido un efecto significativo especialmente a partir de los años ochenta, aunque, según la OCDE (1997), se ha centrado en países de Asia y América Latina.

EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE ALIMENTOS Y CAMBIOS EN LAS ACTITUDES DE LOS CONSUMIDORES

En el futuro, la importancia relativa de los precios irá disminuyendo en beneficio de otros elementos como la calidad de los productos, sus aspectos funcionales, en relación con la nutrición y la salud, así como el respeto por el medio ambiente.

Durante los últimos lustros, los mercados alimentarios se están viendo sometidos a fuertes cambios, lo que ocasiona con frecuencia una falta de capacidad de reacción por parte de los agentes económicos y sociales. Uno de los escenarios es la propia composición de los productos. Por un lado se transforman y presentan al consumidor en formas muy variadas, lo que hace que el valor añadido quede en el proceso comercial. Al mismo tiempo se está produciendo

un cambio radical en la composición de productos tradicionales, tratando de eliminar los elementos que puedan dañar la salud. Así, nos encontramos con los clásicos productos cárnicos hechos con vegetales y saborizantes apropiados. Hay cambios en el poder negociador del mercado, que ha ido pasando sucesivamente del agricultor al industrial y de este al distribuidor, lo que obliga a un cambio en la estrategia empresarial.

Otro escenario de cambio es el sistema de comida rápida o de entrega a domicilio. La distribución de productos congelados unido a la disponibilidad del microondas han venido a sustituir parte del trabajo del ama de casa, que encuentra trabajo fuera del hogar.

El medio ambiente es otro horizonte incorporado de forma reciente a las preocupaciones del consumidor. Existe una solidaridad con el resto de la sociedad y se trata de primar a los productos que sean biodegradables, reciclables y que no contaminen ni utilicen recursos naturales no renovables.

Se dice que estamos en una "sociedad de consumo" lo que implica un cierto protagonismo en la conducta del consumidor, que no resulta ser un sujeto pasivo en el proceso comercial. Cabe plantearnos cuáles han sido los fenómenos que han llevado a esta situación. Además de los elementos socioeconómicos señalados, se ha producido una inundación de trabajos e informes que relacionan la nutrición con la salud, no siempre con unanimidad clara.

La disminución del consumo de productos con colesterol, marcando incluso límites diarios (300 mg) lleva a distorsiones del mercado, con una caída en la demanda de carnes rojas o huevos y un aumento en las carnes blancas o el pescado. La necesidad de consumir más fibras y carbohidratos conduce a una mayor demanda de cereales y frutas, especialmente frescas. Los proyectos de nuevo etiquetado nutritivo pretenden dar una mayor información de la dieta en cuanto a calorías, colesterol, grasa o fibra.

El sistema piramidal de orientación al consumidor sobre los atributos de los productos alimentarios puede constituir un verdadero terremoto en los mercados agrarios. Al penalizar las grasas y carnes y beneficiar las frutas y pastas, se privilegia el consumo de lo que ha venido denominándose dieta mediterránea. El consumidor tratará de evitar el consumo de aquellos productos que pueden perjudicar la salud.

INNOVACIONES TECNOLÓGICAS

Los retos que suponen los avances en la denominada tercera revolución verde, con especial atención en la biotecnología, van a incidir no solamente en los sistemas productivos (rendimientos, cultivos) sino también en los mercados. La guerra comercial contra los organismos genéticamente modificados (OGM) de los productos tradicionales, está en plena actualidad. Sus posibles efectos nocivos en la salud humana, todavía no de-

mostrados, son argumentos para limitar su comercialización en la Unión Europea, como es el caso del maíz transgénico en Francia. También son comprensibles las preocupaciones de ciertos consumidores que exigen se identifiquen dichos productos. El hecho de que ciertos acontecimientos como el "mal de las vacas locas" tenga un largo proceso de incubación de varios años, sirve de base para objetar el consumo de los OGM, o al menos para identificarlos claramente en la etiqueta correspondiente.

EL COMPROMISO GLOBAL DE LA AGENDA 2000

Será otro de los elementos determinantes en la agricultura de los años venideros. Aspectos como la financiación hasta el año 2006, la ampliación de la UE, la reforma de los Fondos Estructurales y de la PAC, tienen entidad suficiente para prestarles la debida atención. La decisión de ciertos países como Alemania, Suecia o Austria a reducir los presupuestos comunitarios puede afectar notablemente a cualquier medida de saneamiento para la agricultura europea. Una vez más los productos mediterráneos se pueden ver discriminados respecto a los productos nórdicos. Los cereales y proteaginosas tendrían pequeños cambios, el sector lácteo se quedaría al margen en tanto que el vino y el vacuno tendrán modificaciones sustanciales. La posición española es conocida, tratando de, al menos, mantener los actuales niveles de apoyo agrario, así como los fondos estructurales. Además de los condicionantes anteriores la reforma de la PAC deberá acompañarse con los compromisos adquiridos en las negociaciones dentro de la OMC.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA COMÚN

En un proceso de convergencia muy dinámico conducirá a una mayor transparencia del mercado y un aumento de la competencia. El nacimiento del euro da una mayor consistencia al espacio económico comunitario y simultáneamente restringe la discrecionalidad de los gobiernos para adoptar medidas en apoyo de sus empresas nacionales. Supone también el comienzo de una nueva etapa, donde no existirán los denominados tipos de cambio verdes y el régimen agromonetario, que en cierta medida tenían a la agricultura en un nicho aparte del sistema económico general.

Concluyendo, la agricultura del futuro debe enfrentarse a cambios sustanciales, no solo desde el punto de vista técnico y productivo, sino económico-mercantil. Los nuevos agricultores deben prestar atención a los mercados, con una visión de negocios donde el apoyo e intervención de la Administración serán cada vez menores. Habrá más oportunidades para los agricultores empresarios y menos para los agricultores de ventanilla administrativa.