



NOTICIAS DEL EXTERIOR

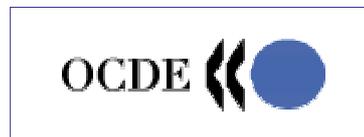
BOLETIN SEMANAL DE
INFORMACIÓN INTERNACIONAL AGROALIMENTARIA Y PESQUERA

DOCUMENTO ANEJO

Nº 64 – 31.10.2002

PERSPECTIVAS AGRÍCOLAS DE LA OCDE: 2002- 2007 Resumen ¹

Breve resumen de las perspectivas



Las perspectivas en los mercados agrícolas son de persistencia de la atonía actual en la medida en que la demanda es floja y que el comercio refleja la caída del crecimiento económico mundial. No obstante, tal y como parece desprenderse de la situación 2003, la demanda y el comercio mundial también aumentarán sus de recuperación económica en la última mitad del año 2002 y que seguramente irá a más en el año beneficios. Esta mejora, a su vez, irá aumentando gradualmente los precios agrícolas, a nivel mundial, de aquí al 2007. En todo caso, aumentarán más los precios de algunas carnes y productos lácteos que por ejemplo los de los cereales, las semillas oleaginosas y sus productos derivados. En realidad, los precios ajustados a la inflación permanecerán prácticamente invariables durante el periodo en perspectiva, pero a largo plazo, su tendencia será a la baja.

De la vuelta a un mayor crecimiento económico sostenible a nivel mundial depende que crezca la demanda y que aumente el comercio de productos agrícolas. El comercio tanto de materias orgánicas indigestibles como de productos elaborados debería aumentar de aquí al 2007, siendo las exportaciones netas de productos lácteos en los países de la OCDE las que más rápido crecerán, seguidas de las de cereales y carnes. En general, se espera que la demanda de productos agrícolas esté más animada en las economías de los países no miembros de la OCDE, impulsada por un crecimiento poblacional y económico más rápido, por un incremento en los ingresos personales, una mayor urbanización y cambios en las dietas alimentarias.

Está previsto que la producción agrícola a nivel mundial y en la OCDE crezca considerablemente durante el período en perspectiva, aumentando más rápidamente en los países que no son miembros de la organización. Los productos ganaderos y el pienso siguen creciendo mucho más que los granos, mientras que los incrementos en la productividad continúan contribuyendo básicamente al aumento del número de cultivos. Mientras que los países que no son miembros de la OCDE acaban con las materias orgánicas indigestibles de la producción agrícola mundial, conforme ésta va creciendo, su demanda total aún aumenta más rápido y requiere por tanto elevadas importaciones de los países de la OCDE para cubrir dichas insuficiencias.

El apoyo agrícola en los países de la OCDE sigue siendo considerable y tiene una gran repercusión en los mercados agrícolas. La reforma fundamental ha sido lenta e insuficiente y muchas veces, tal y como ha ocurrido con la normativa agrícola de Estados Unidos, ha conllevado la necesidad de establecer mayores asignaciones presupuestarias para ayudar a la agricultura. Las negociaciones multilaterales se sitúan todavía en una de las primeras fases en el marco del

¹ Este Resumen es la traducción de extractos de "OCDE Agricultural Outlook 2002 –2007. 2002 Edition" © 2202, OCDE

Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC. Durante este periodo analizado está previsto que se produzcan cambios en las normativas agrícolas nacionales. Al revisar sus políticas en la materia, los gobiernos deberían reconocer que la prosperidad a largo plazo y la competitividad de sus sectores agrícolas dependerán de que se adopte un enfoque orientado hacia el mercado, en vez de aislar a los productores de los mercados ofreciéndoles subsidios y protecciones elevadas.

El contexto político es cada vez más complejo. Un desafío clave al que tendrán que hacer frente los gobiernos en este periodo será ajustar mejor las prioridades internas a las obligaciones internacionales. Los países deben encontrar modos adecuados de abordar sus cuestiones legítimas de política interna sin dañar a sus socios comerciales. Asimismo, será necesario emprender reformas agrícolas fundamentales con el fin de fomentar una mayor participación de los países en desarrollo en un nuevo acuerdo de la OMC y compartir los beneficios obtenidos del mismo entre todos los países. Una mayor, y más efectiva, integración del sector agrícola en el sistema comercial multilateral servirá para fomentar una recuperación de los mercados agrícolas en general.

Resumen

Una rápida ojeada a las perspectivas; la recuperación de la economía será, con el tiempo, un incentivo para los mercados

Se mantendrá la perspectiva de mejora de las condiciones del mercado...

Los mercados agrícolas de la OCDE estarán contenidos al inicio del período en perspectiva dado que la demanda de productos básicos y el comercio decrecerán en medio de una significativa ralentización del crecimiento económico mundial. La actividad económica mundial disminuyó considerablemente a lo largo del año pasado, a medida que se produjo una caída sincronizada en Estados Unidos y Japón, en los países de la OCDE y en el resto del mundo. No obstante, se espera que se produzca una recuperación económica durante el segundo semestre de 2002, recuperación que se acentuará en el 2003. En los últimos del período en perspectiva se producirá una mejora sostenible de la actividad económica, sobre todo en los países en desarrollo, sentando las bases de una demanda, un comercio y unos precios cada vez más elevados para los productos agrícolas. No obstante, se espera que los ingresos agrícolas más elevados y el continuo crecimiento de la productividad disparen suficientemente la producción de cereales y semillas oleaginosas como para contener durante este periodo el incremento de precios, a nivel mundial, de estos productos básicos.

...pero con una tendencia a la baja en los precios reales de los productos básicos.

Los mercados de la carne en el Atlántico y el Pacífico están atravesando dificultades debido a la aparición de focos de enfermedades animales, sobre todo en la carne de vaca, pero las perspectivas generales para el sector de la carne son de mejora a medio plazo. Para muchos productos agrícolas contemplados en ese informe, las previsiones de precios a nivel mundial para el 2007 están por encima del promedio que se registró para el periodo 1996-2000. No obstante, los precios reales, ajustados conforme a la inflación, permanecerán relativamente uniformes hasta el 2007, pero con una tendencia a la baja más a largo plazo.

El contexto macroeconómico es frágil, pero en principio mejorará

La fragilidad de la situación económica a nivel mundial...

Las previsiones para los países de la OCDE muestran cómo están configurando el sector agrícola tanto las fuerzas nacionales como internacionales. La economía mundial se ha debilitado y ha variado mucho desde la pasada década de los 90, pero cayó sincronizadamente en 2001, por primera vez desde la década de los 70. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos rozó el fondo del mercado, dado que la menor demanda de productos básicos bajó los precios a niveles mínimos. Los productos lácteos fueron los que más mal parados salieron, bajando considerablemente respecto de sus niveles máximos de agosto de 2001, mostrando una vez más la típica volatilidad que caracteriza a estos frágiles mercados.

... y los brotes de enfermedades en determinadas regiones...

Los precios de la carne también disminuyeron debido a la recesión económica y a las repercusiones de los brotes de fiebre aftosa en la Unión Europea y en Argentina y de la enfermedad de las vacas locas en Europa y en Japón. Algunos cultivos resultaron ser más fuertes y pudieron hacer frente a la fragilidad de la situación económica en la medida en que una menor producción a nivel mundial contrarrestó una menor demanda. Esta situación ha conllevado una disminución de las existencias y la fijación de los precios en los primeros años del periodo analizado. La repercusión de la caída del crecimiento económico sobre los mercados agrícolas de los países de la OCDE se analiza en el recuadro 2 del capítulo de las asunciones políticas y económicas.

... apuntan hacia una lenta recuperación inicial...

Hay dos aspectos bien diferenciados de las previsiones macroeconómicas a nivel mundial, que influyen en las cuestiones agrícolas. La ralentización económica domina las previsiones a corto plazo aunque lo que se desconoce es el alcance y la duración de la misma. Tras esta fase, llegará un periodo de progresiva recuperación en la que los mercados agrícolas podrán contar con una coyuntura macroeconómica de gran crecimiento económico sostenible, sin demasiadas presiones inflacionistas, que afectará a más países de todo el mundo.

... pero con un mayor crecimiento desde el 2003 en adelante.

Las previsiones para la economía mundial a medio plazo son por consiguiente de una ralentización seguida de una fase de crecimiento económico sostenible. Para los países de la OCDE se prevé que la producción económica alcance más del 3% anual como mínimo, frente al 1% únicamente que se registró en 2001 y 2002. Asimismo, se prevé un mayor incremento del crecimiento económico en el conjunto de los países en desarrollo, que en su mayoría se recuperarán más de un 4% por encima de la línea básica. Se presume asimismo que la inflación no será excesiva y que los tipos de interés tampoco, mientras que lo que sí aumentará, aunque moderadamente, serán los precios del petróleo. Con todo, la previsión es que haya crecimiento tanto en los países de la OCDE como en los que no son miembros. La población mundial también aumentará un 1,2% anual en ese periodo, lo cual supondrá una ligera disminución respecto de la anterior década. Además, dicho crecimiento se concentrará principalmente en los países en desarrollo.

Los movimientos en los tipos de cambio son importantes para muchos países de la OCDE...

Al igual que las previsiones en cuanto al crecimiento mundial, los tipos de cambio son una influencia clave, de alcance internacional, en los sectores ganaderos y el comercio agrícola de los países de la OCDE. Los productores de países con divisas devaluadas que exportan productos a partir de su precio en dólares, como es el caso de Australia, la Unión Europea y Brasil se han alegrado ante los

ingresos extras en moneda local procedentes de las ventas de la exportación, a pesar de que fuesen a un precio más bajo a nivel mundial. Las previsiones parten del principio que los tipos de cambio se mantendrán estables en términos reales (al margen de las diferencias entre los distintos países por motivos de inflación). Esto significa que el dólar estadounidense continuará teniendo fuerza frente a las divisas de sus competidores, como son los dólares australiano y canadiense y el euro. Dada esta situación, la competitividad resulta un factor negativo para las exportaciones estadounidenses y cualquier revalorización supondría una presión a la baja sobre los precios de los productos básicos valorados en dólares. El recuadro 1 del capítulo de las asunciones políticas y económicas analiza las repercusiones de una revalorización de los tipos de cambio en algunos países de la OCDE respecto de los precios y las cantidades comerciales a nivel mundial.

... al igual que ocurre con los competidores exportadores de Sudamérica.

Un factor potencialmente importante para los algunos países exportadores agrícolas de la OCDE en los próximos años es la flotación del peso argentino, tras la flotación del real brasileño hace dos años. Dado que Argentina es uno de los principales productores y exportadores a los mercados internacionales, la devaluación del peso debería ayudar a restaurar la competitividad del país dentro del bloque comercial de MERCOSUR y plantear eventualmente un mayor desafío a los países miembros de la OCDE que exporten cereales, semillas oleaginosas y algunos productos derivados del ganado. Mientras que la devaluación debería favorecer a la agricultura argentina, otras fuerzas económicas y políticas frenarán probablemente la recuperación de las exportaciones a más largo plazo. Por ejemplo, los mayores costes de la producción y la política crediticia restrictiva que se impondrán tras la devaluación del peso, así como la imposición de gravámenes sobre la exportación y de controles sobre el capital, afectarán a la rentabilidad de la agricultura e influenciarán las exportaciones. Estos desarrollos podrían conllevar cambios en la producción agrícola argentina, en la composición de las exportaciones y crecimientos comerciales a medio plazo.

Las políticas agrícolas de la OCDE afectan a la producción y al comercio

Las políticas agrícolas continúan influenciando los mercados...

Al modificar los incentivos para la producción y el consumo nacional, con efectos desbordantes sobre el comercio, las políticas agrícolas son otro factor clave que afectará a este periodo. Se seguirá aplicando toda la normativa agrícola actual y las políticas comerciales agrícolas asociadas a la misma permanecerán invariables en los países de la OCDE. Mientras que en Estados Unidos se acaba de adoptar, una nueva normativa de ámbito nacional en materia de agrícola, la Unión Europea está revisando la suya, pero a efectos de este informe se considerará la situación tal cual se da en estos momentos, pues los resultados o bien llegaron demasiado tarde para ser incluidos en este informe o bien no estaban disponibles cuando se elaboró. Para los productores y comerciantes de los principales países de la OCDE esto significa que a lo largo del periodo que nos ocupa se seguirán aplicando las cláusulas de la ley estadounidense denominada *Federal Agriculture Improvement and Reform* o *FAIR* (Ley sobre la mejora y reforma agrícola) de 1996-2002. Asimismo, se presume que el acuerdo adoptado en marzo de 1999 en Berlín sobre las reformas en la Agenda 2000 de la Política Agrícola Común (PAC) continuará siendo el marco legislativo sobre política agraria para los estados miembros de la Unión Europea. Se presume también la completa adhesión a dicho acuerdo según se desprende todos los acuerdos multilaterales y bilaterales sobre comercio agrícola.

... los niveles de apoyo siguen siendo elevados y varían en función de los productos básicos y los países...

Los gobiernos de determinados países de la OCDE han aplicado tradicionalmente toda una serie de políticas destinadas a apoyar los ingresos, pero que también han permitido incrementar la producción agrícola. El nivel de apoyo a la

agricultura en los países de la OCDE ha seguido siendo elevado, excepto en los últimos años que ha disminuido ligeramente. Además, dicho apoyo varía en función de los países de la OCDE y de los productos de que se trate y la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos ha favorecido la concesión de mayores asignaciones para apoyar la agricultura. Dicho apoyo agrícola es mayor para la leche, el azúcar y el arroz y alrededor del 80 % de la ayuda agrícola total de los países de la OCDE proviene de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Con todo, éstos y otros países de la OCDE han logrado progresos en sus mercados agrícolas al situarse al margen de tipos de ayudas que los perjudican, aunque la mayoría de las ayudas siguen estando relacionadas con la producción.

Las reformas de la Agenda 2000: un paso en la buena dirección...

El nivel general de ayudas continúa siendo más elevado en la Unión Europea que en Estados Unidos y la mayoría consisten en ayudas a los precios y otras medidas relacionadas con la producción. No obstante en los últimos años parece haber surgido una tendencia a reducir las ayudas y la protección, tendencia que se ha visto reforzada en algunos sectores con las reformas de la Agenda 2000 en la PAC. Esto ha conllevado la disminución de ayudas a los precios de los cereales, a la producción de la carne de vaca y de ternera y un aumento de los pagos directos como compensación parcial a las reducciones de precios. El menor apoyo en cuanto a los precios de los granos y el hecho de que el euro esté más bajo deberían permitir a la Unión Europea que siga exportando trigo y en menor medida granos forrajeros sin ayudas a la exportación. Por consiguiente, los compromisos de ayudas a la exportación en el marco de Ley sobre los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, en la OMC, ya no se limitarán tanto, sobre todo si los precios del mercado mundial suben durante estos cinco años, tal y como se prevé. La reducción de la protección de las importaciones ha aumentado el temor de que suban los precios en los mercados de la Unión Europea, entre los productores de cereales, semillas oleaginosas y sus productos derivados, pero la protección de las importaciones y el aislamiento del mercado se mantienen firmes para otros productos agrícolas. Los agricultores comerciales que estén recibiendo pagos compensatorios en el marco de las reformas de la Agenda 2000 estarán obligados a retirar, por defecto, un 10% de sus tierras de la producción. Se esperan unos costes presupuestarios menores para los programas de cultivos (pues han disminuido las ayudas a las exportaciones), no obstante, es posible que se produzca una mayor presión por parte de los productores de granos para ampliar la zona y explotar mayores oportunidades comerciales. A pesar de que se considera necesario retirar un 10% de las tierras de la producción para continuar con las previsiones anunciadas, en el recuadro 4 del capítulo de los cereales se analiza qué repercusiones tendría disminuir dicho porcentaje.

... pero las reformas en Estados Unidos no han estado a la altura de las expectativas...

Estados Unidos lanzó una propuesta de reforma similar, conocida entonces como "libertad para el campo" cuando se aprobó la Ley FAIR de 1996. Esta normativa, aprobada en un momento en el que los precios mundiales eran elevados se plasmó en menos concesiones de pagos a través de "contratos de producción flexibles" y menos programas de crédito a la comercialización a cambio de menos restricciones agrícolas. Pero la realidad resultó ser muy distinta. Al conceder, anualmente, más subsidios en forma de considerables créditos *ad hoc* para situaciones de emergencia, a partir de 1998, Estados Unidos gastó una parte cada vez mayor de las ayudas totales de la OCDE para sus agricultores, incrementándose mucho algunos gastos al conceder determinados tipos de ayudas. Sin embargo, tras cuatro años consecutivos aplicando dicha generosidad gubernamental, es posible que se vean afectados los planes previstos para los cultivos, si los productores dan por hecho que esta ayuda extraordinaria se dará siempre que los precios estén bajos. Asimismo, al poner barreras a los ingresos de los productores procedentes de las fuerzas del mercado, dichos pagos, al igual que otros que puedan conceder países que ayuden considerablemente a sus agricultores, han ralentizado probablemente unos años la respuesta de los

productores a los precios bajos, favoreciendo, efectivamente, que sea más fuerte la caída en el subyacente ciclo mundial de precios.

... mientras que los tipos de interés para los préstamos de comercialización han tenido mayores repercusiones de las que se esperaba...

Con la ley FAIR, los que más dinero reciben son los productores de cereales y semillas oleaginosas, a través del programa de préstamos prestatarios. Los tipos de interés de dichos préstamos alcanzaron los niveles máximos, siendo los productores de soya los más favorecidos. Este programa ha contribuido a la expansión de la soya en la región de Estados Unidos al aislar los rendimientos de los productores de la caída de los precios del mercado.

Las previsiones dan por hecho que los tipos de interés de los préstamos para los granos y las semillas oleaginosas del año 2002 en adelante se establecerán de conformidad con la fórmula de precios fijada en la Ley agrícola de Estados Unidos (FAIR) o con el nivel mínimo fijado por ley. Esto supondrá una disminución de los tipos de interés para los préstamos del trigo, el maíz y las semillas oleaginosas en los primeros años del periodo, siendo los de las semillas oleaginosas los que caerán al nivel mínimo. Al aplicar dicha fórmula - y al aumentar los precios del mercado mundial- desaparecerán los préstamos prestatarios del trigo y de la mayoría de los granos forrajeros, pero se mantendrán para la soya durante todo el periodo analizado. Las repercusiones en el mercado de la reciente práctica de mantener en Estados Unidos los tipos de interés de los préstamos en sus niveles máximos se analizan en el recuadro 5 del capítulo de las semillas oleaginosas.

La producción mundial continuará expandiéndose

La producción mundial de los cultivos aumentará, basada fundamentalmente en el crecimiento de la productividad...

Tras una ligera caída a principios de la década, se prevé que la producción de los cultivos vuelva a aumentar como respuesta al incremento de la demanda y la lenta mejoría de los precios a lo largo del periodo analizado. Dicho incremento será considerable en los países que no son miembros de la OCDE. No obstante, en los países de la OCDE, también se espera que la producción de los cultivos aumente considerablemente, encabezada por el trigo, luego las semillas oleaginosas, los granos forrajeros y el arroz. A nivel general, la producción de estos productos básicos se incrementará en un 1%, un 2,4%, un 2,3% y un 1,1% anual, respectivamente, entre el año 2001 y el 2007. El crecimiento de la producción mundial dependerá fundamentalmente de que los rendimientos sean más elevados. Algunas regiones, sobre todo en los países que no pertenecen a la OCDE, aportarán más tierras para la producción mediante una mayor inversión en infraestructura. En caso de producirse acontecimientos imprevistos que supongan barreras, los incentivos para reinvertir la caída a largo plazo en las zonas cultivables a nivel mundial, serán mínimos.

.. y la producción de carne y leche de la OCDE se incrementará.

En el sector de la carne se producirá una disminución cíclica en toda la producción de carne de vaca de la OCDE, debida al incremento de la producción de otras carnes en ese periodo. La consecuencia es que toda la producción de carne se incrementará en un 1,2% anual de aquí al 2007. La producción de carne de cerdo y de aves aumentará, con un crecimiento sostenible durante ese periodo de un 1,0% y un 1,8% por año respectivamente. Tan sólo la producción de carne de oveja de la OCDE muestra un ligero descenso durante esos años, debido fundamentalmente a una caída en la Unión Europea. Se prevé que producción mundial de leche de vaca aumente un 9,5% entre el 2001 y el 2007. En los países de la OCDE, se espera que la mayoría del crecimiento en la producción de leche ocurra en Oceanía, Polonia y Estados Unidos, donde no estará restringida por controles de suministro. El crecimiento general de la carne y la producción de

leche también estimula el crecimiento sostenible en la demanda de granos forrajeros y semillas oleaginosas en los piensos.

Los mayores incrementos en la producción se darán en los países que no son miembros de la OCDE

El mayor incremento de la producción de trigo, granos forrajeros, arroz, semillas oleaginosas, productos oleaginosos de aquí al 2007 se producirá en los países que no son miembros de la OCDE. Esta tendencia se explica por muchos factores. La industria estadounidense de la soya, por ejemplo, ha perdido su papel de suministrador preponderante, tras una gran expansión, año tras año, en la producción sudamericana, un giro que se ha producido en medio de un periodo de gran apoyo estadounidense a la soya, tras varios años consecutivos de precios bajos en el mercado mundial. La reubicación del crecimiento de la producción de la soya del norte al sur de América continuará, a medida que Brasil y posiblemente Argentina, exploten sus bajos costes para expandirse más. Argentina es ahora el mayor exportador mundial de comidas a base de soya y de productos derivados del petróleo. En el sector lácteo se espera que se produzca un incremento mundial de la producción, a medio plazo, procedente de los países de la OCDE, excepto en el caso de la mantequilla.

Mayor demanda mundial, sobre todo procedente de los países en desarrollo

Crecimiento de la demanda mundial de cereales, semillas oleaginosas y productos lácteos, pero disminución del comercio de carne de vaca al principio debido a la enfermedad de las vacas locas...

Si la recesión económica es temporal, la demanda mundial de productos agrícolas debería aumentar más de aquí al 2007 que en la segunda mitad de la década de los 90, sobre todo en lo que respecta a los cereales, las semillas oleaginosas y los productos lácteos. Se espera un gran crecimiento en la demanda de comida y productos alimentarios como el trigo, los granos forrajeros y las semillas oleaginosas en los países en desarrollo en los que la población, las industrias pecuarias, y el número de unidades ganaderas continúa aumentando rápidamente. Se prevé que el consumo de carne de vaca disminuya sobre todo en los países de la OCDE en los primeros años de este período como respuesta a la propagación de la enfermedad de las vacas locas en Europa y Japón. No obstante, se prevé que el consumo de carne de vaca alcance los niveles anteriores a la aparición de la enfermedad en ambas regiones, en el 2003 y el 2005 respectivamente. Las repercusiones en el mercado de la crisis de las vacas locas en la Unión Europea y en Japón, bajo distintos entornos de recuperación de la demanda, se analizan en el recuadro 7 del capítulo de la carne. El incremento de la demanda de productos lácteos a medio plazo reflejará mayores ingresos y el interés del consumidor por que toda una serie de nuevos productos y de productos lácteos se conviertan en sustitutos de la carne.

Mayor comercio de productos agrícolas en los países de la OCDE

El mayor incremento en la demanda de comida y de comercio se producirá en los países en desarrollo.

Los principales responsables del crecimiento de la demanda a medio plazo serán el aumento de la población y unos mayores ingresos *per capita*, junto con los cambios de alimentación asociados a dicho aumento en los países de la OCDE. Con esas previsiones que apuntan hacia un aumento de la población y de los ingresos, la mayor demanda de comida y piensos en el mundo se dará en dichos países, a medio plazo. Mientras que la producción interna de granos, semillas oleaginosas y carnes aumentará, para responder a una parte de esa demanda extra que se producirá en esos países se espera que aumenten también las importaciones totales. Los déficits individuales, por países, se cubrirán con

exportaciones de otros países que no son de la OCDE. La seguridad alimentaria es una de las grandes preocupaciones de los países en desarrollo. En este informe hay una sección especial que examina las repercusiones de las previsiones para el periodo analizado, a partir de una cantidad de indicadores para la seguridad alimentaria en cada uno de los países en desarrollo, así como por grupos de países con un comercio similar o con perfiles en seguridad alimentaria similares. Este análisis (basado en cantidades totales, indicadores nacionales de seguridad alimentaria) revela que las previsiones básicas para que se produzca un incremento moderado en los precios nominales de algunos productos básicos sólo tiene una incidencia mínima sobre la seguridad alimentaria de los países analizados.

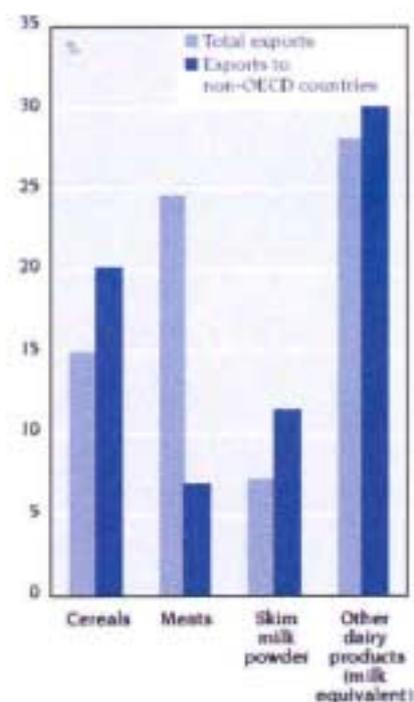
Mayor crecimiento de las exportaciones de la OCDE de materias orgánicas indigestibles, alimentos procesados y alimentos para la alimentación de animales

En los países de la OCDE el comercio de la exportación de productos con materias orgánicas tales como los cereales y las semillas oleaginosas, seguirá creciendo a medio plazo, pero probablemente deberá hacer frente a una mayor competencia por parte de los países, no miembros de la OCDE, que consigan aumentar su producción, como es el caso de Brasil, Argentina y algunos nuevos estados independientes. Siguen adquiriendo cada vez más importancia los pequeños sectores de mercado de productos agrícolas caracterizados por unos rasgos específicos en cuanto a la calidad e integrados en los sistemas de producción alimentaria. También se espera que el comercio de productos agrícolas con valor añadido, semi-elaborados y elaborados, siga creciendo más rápidamente a medio plazo que el comercio de productos básicos o las materias orgánicas. Por ejemplo, la mayoría del comercio de carne ya se realiza por cortes o piezas (como las pechugas o los muslos de pollo) en vez de todo el pollo o todo el animal. Mientras tanto el comercio de los productos lácteos sigue cambiando de los productos básicos del *Special Milk Program* como la leche y la mantequilla a quesos más elaborados y a nuevos productos basados en componentes lácteos.

Las exportaciones que más crecerán en la OCDE serán por orden las de productos lácteos, cereales y carnes.

Se espera que los productos lácteos experimenten el mayor incremento de las exportaciones netas de la OCDE de aquí al 2007 (frente al promedio alcanzado en el periodo 1996-2000), encabezadas por la leche entera en polvo (+ 33%), la mantequilla (+29%) y el queso (+23%) (Figura 1). Se prevé que la década de crecimiento mínimo en el comercio de cereales (a pesar de los grandes cambios de flujos comerciales entre países) finalice en cuanto las exportaciones netas de la OCDE alcancen un 19%, con un incremento de un 21% en el comercio de trigo y de un 18% en los granos forrajeros. Los empleos no alimentarios de los cereales y las semillas oleaginosas son cada vez más importantes en los países de la OCDE. En el recuadro 6 del capítulo de los cereales se analizan algunas de las repercusiones para los mercados agrícolas derivadas de los objetivos nacionales de aumentar su producción de biocombustibles a partir de los cultivos.

1. Exportaciones OCDE (en comparación con el promedio 1996-2000)



Fuente: Secretaría de la OCDE

Más exportaciones de cereales sin subsidios en la Unión Europea.

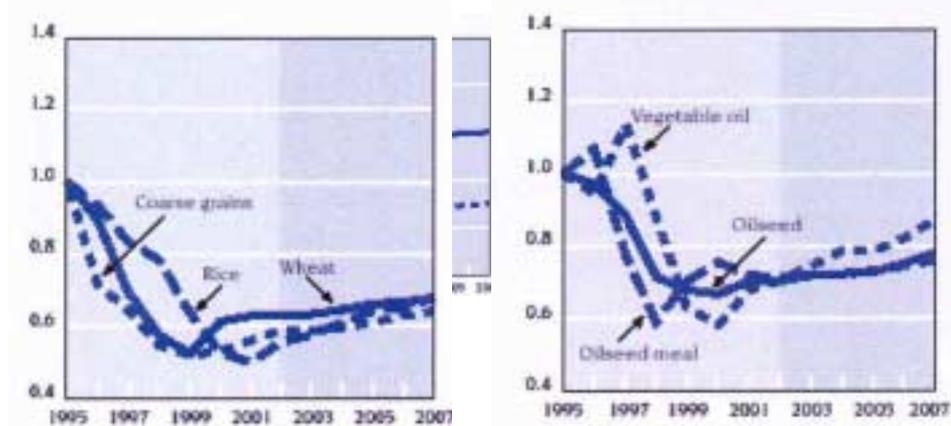
La Unión Europea es probable que acapare una mayor parte del mercado internacional de cereales dado que sigue vendiendo trigo y granos forrajeros, aunque estos últimos en menor cantidad, sin recibir subsidios a la exportación. Se prevé que aumenten las exportaciones netas de carne de la OCDE en un 7%, encabezadas por un 13% para la carne de aves, seguidas de la carne de vaca (10%) y del cerdo (5%). Con el mayor incremento de la producción de carne de cerdo y de aves y la mayor competencia entre los exportadores de los países que no son de la OCDE se ralentiza el crecimiento de las exportaciones de estos productos en la OCDE, mientras que el comercio neto de carne de oveja en la OCDE disminuirá a lo largo de este periodo.

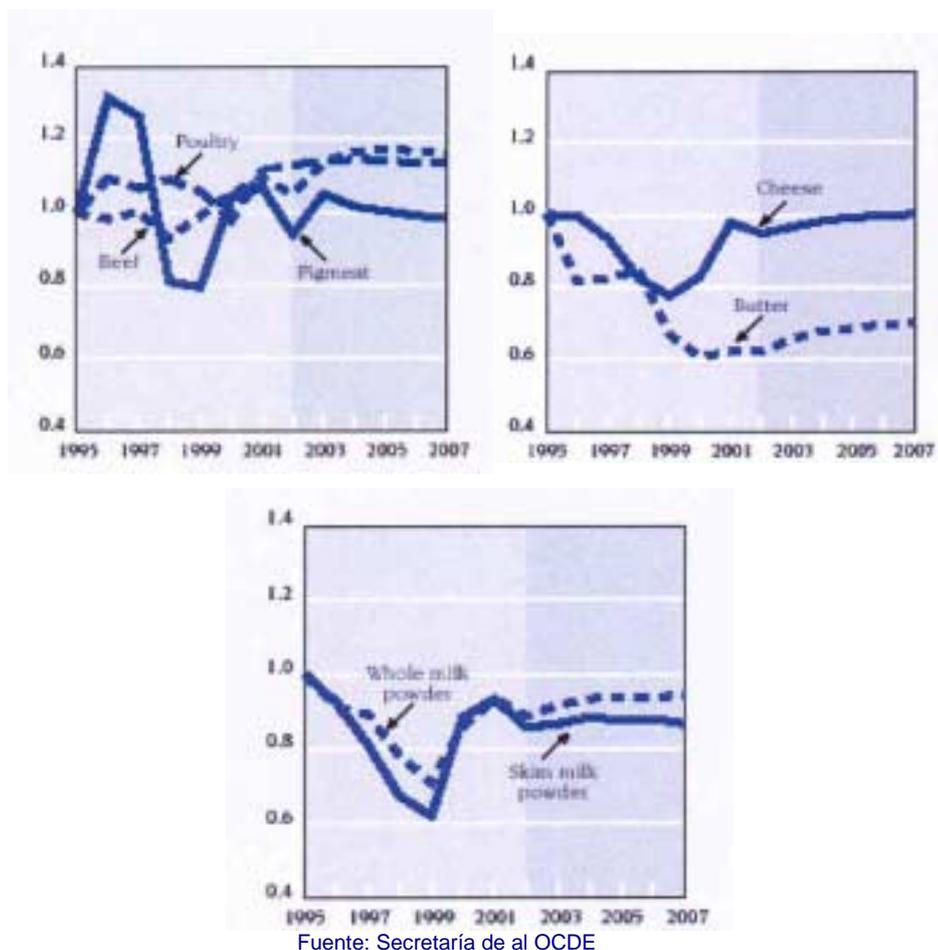
Los precios del mercado mundial se recuperarán progresivamente

El mayor incremento de la producción ralentizará la obtención de beneficios en los precios mundiales de los cultivos hasta el 2007

Los precios mundiales de muchos productos básicos bajaron a principios del periodo, sobre todo debido al efecto de depreciación por la recesión económica mundial en la demanda y el comercio. Para algunos productos, el efecto ha sido mayor debido a las políticas agrícolas en los países de la OCDE que continúan manteniendo los productores nacionales al margen de los desarrollos del mercado mundial, impidiendo un ajuste en el abastecimiento. No obstante, los mercados deberían recuperarse a corto plazo a medida que vuelva el crecimiento económico a los países de la OCDE y posteriormente se extienda a los demás países. La mayor demanda mundial de cereales, semillas oleaginosas y productos ganaderos permitirán mejorar la rentabilidad de estas actividades agrícolas y fomentarán una mayor producción mundial a medio plazo. Se prevé que esto conlleve una mayor competitividad de los mercados mundiales y que frene el aumento de los precios. Se calcula, por ejemplo que los indicadores mundiales de precios del trigo y el maíz, aumenten tan sólo un 3% y un 8% respectivamente de aquí al 2007, frente al promedio obtenido en el periodo 1996-2000 (Figura 2).

2. Previsiones para los precios mundiales de aquí al 2007





Los precios del mercado mundial se recuperarán progresivamente

... sin embargo los precios de la carne de vaca aumentan más rápidamente en el mercado del Pacífico y los precios de la carne de cerdo y la carne de aves experimentarán pocas variaciones.

Con la recuperación económica, se espera que aumenten los precios de la carne de vaca más en el mercado del Pacífico (más del 17%) que en la región del Atlántico (3% de aquí al 2007 frente al promedio obtenido en el periodo 1996-2000), donde se ven más afectados por la enfermedad de las vacas locas y la tendencia a la baja del consumo a largo plazo. El recuadro 7 del capítulo de la carne examina las repercusiones en el comercio de las crisis de las vacas locas en Europa y en Japón. Una mayor producción y una fuerte competitividad en los mercados mundiales limitarán el aumento de los precios de la carne de aves y la carne de cerdo. Los precios de la carne de oveja en Oceanía se dispararán en las divisas nacionales debido a la escasez en el abastecimiento y a la depreciación de los tipos de cambio. Los precios de los productos lácteos que se beneficiarán también de la recuperación del crecimiento económico experimentarán un freno al aumentar los suministros procedentes de productores de bajo coste. Se calcula que los precios mundiales de la mayoría de los productos de los cultivos aumentarán o superarán ligeramente en el 2007 los niveles medios conseguidos en el periodo 1996-2000.

Las incertidumbres del mercado y las políticas oscurecen el panorama de este periodo

Grandes incertidumbres oscurecen el período 2002-2007...

Sobre este periodo planean algunas incertidumbres. Ya hemos hecho referencia anteriormente a la sensibilidad con la que evolucionarán los precios mundiales hacia la futura recuperación de la economía, pero la evolución de la producción y el consumo agrícolas en los países que no pertenecen a la OCDE es una incertidumbre para el comercio mundial y para aventurar unos precios durante este periodo. Además de esta evolución a los que ya habíamos hecho referencia, habrá dos países que serán productores agrícolas importantes, China y Rusia, en los que se están realizando grandes ajustes estructurales que pueden acarrear importantes repercusiones para los mercados en el futuro. En los países de la OCDE, la nueva Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (FSRI) de Estados Unidos y los resultados de los debates acerca de revisión a medio plazo de la reforma de la política de la PAC en la Unión Europea también es probable que influyan considerablemente en la rentabilidad del mercado a medio plazo. Por último, las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Agenda del Programa de Doha para el Desarrollo está previsto que finalicen en el 2005 y el acuerdo alcanzado afectará a los resultados del mercado durante los últimos años de este periodo.

Rusia continuará siendo uno de los principales países importadores

... incluida la demanda de importaciones por parte de Rusia...

La federación rusa es un mercado importante para las exportaciones agrícolas de la OCDE. Bien dotada de recursos humanos, tiene además el potencial para convertirse en uno de los mayores productores de productos agrícolas. A pesar de sus vastas extensiones de tierras arables, Rusia no ha podido satisfacer su propia demanda interna de granos y por tanto ha tenido que importar grandes cantidades de trigo a lo largo de las pasadas décadas. Recientemente, su rendimiento en el sector del grano ha mejorado debido, en parte, a una mayor inversión desde fuera del sector agrícola. No obstante, Rusia no llegará a convertirse en uno de los principales actores del mercado del grano mundial a medio plazo. Un continuo crecimiento de los ingresos y lentos beneficios en la producción implican que seguirá siendo un importador bastante importante de productos ganaderos, sobre todo carne de vaca, carne de cerdo y carne de aves. Rusia está negociando su acceso a la OMC en un futuro próximo. Eso requerirá mayores cambios en sus políticas agrícolas y en sus funcionamientos institucionales. Las previsiones para el sector agrícola ruso, los obstáculos institucionales para el incremento de la producción y el potencial de Rusia para influenciar los mercados agrícolas mundiales se analizan más profundamente en otra sección especial de este informe.

China, un peligro para el período 2002-2007

...y la influencia de China en los mercados mundiales

Se espera que la región asiática sea uno de los mercados que más crezca en cuanto a los productos agrícolas de la OCDE, pues ella sola acapará, a medio plazo, la mayor parte de la demanda de cereales, semillas oleaginosas y carne. Dentro de Asia, con su gigantesca base de producción agrícola, una economía vibrante y su enorme población, China tiene el potencial para ejercer una gran influencia sobre los mercados agrícolas mundiales. Mientras que las futuras tendencias del comercio agrícola en China serán importantes respecto de las previsiones de los mercados en general y los precios mundiales, lo cierto es que las previsiones no tienen en cuenta su reciente incorporación a la OMC ni los compromisos que ha adquirido de abrir sus mercados. En los anteriores informes

de la OCDE se han analizado las repercusiones de la entrada de China en la OMC². En dichos informes, se prevé que China importe sólo lo que necesita en el marco de su incorporación a los acuerdos de la OMC y las políticas adoptadas para cumplir sus compromisos y no las fuerzas del mercado, determinarán sus modelos comerciales a medio plazo. Por tanto, mientras se prevé un crecimiento considerable de las importaciones de muchos productos básicos, éstas seguirán representando tan sólo una parte modesta de su consumo interno. Dichos eso, el tamaño de la economía agrícola de China y la naturaleza residual de su comercio hace que pueda ejercer todavía mucha más influencia sobre el mercado agrícola mundial en el futuro.

Los múltiples desafíos de las políticas

Proseguir con la reforma agrícola es vital para incentivar la recuperación de los mercados...

Los mercados agrícolas mundiales están en plena recesión. Mientras que esto se debe fundamentalmente a una caída general de la actividad económica y del comercio, también se explica por la falta de ajuste en el abastecimiento en los países que todavía aíslan a sus productores de los bajos precios a nivel mundial. La vuelta a un mercado más fuerte, tal y como lo anuncian las perspectivas, llegaría antes si los mercados funcionaran bien. Por suerte, en los últimos años, el mayor comercio de productos agrícolas ha sido sostenido, gracias a un movimiento gradual hacia las políticas orientadas al mercado y al incremento de la disciplina en las normas comerciales. Este giro en la política refleja reformas del pasado debidas en parte a la aplicación de la a la agricultura. Sin embargo, a pesar de las constantes peticiones de reducción de los subsidios y de la protección, todos los apoyos ofrecidos por los países de la OCDE a sus agricultores tras la Ley sobre los Acuerdos de la Ronda de Uruguay siguen siendo considerables. Mientras que se ha producido una cierta reorientación en los países de la OCDE para alejarlos de la mayoría de las malas prácticas de mercado, todavía queda mucho por hacer para reducir todos los niveles generales de apoyo. Es evidente que toda disminución o cambio de dirección de la reforma de la política orientada hacia el mercado y la liberalización comercial podrían implicar una recuperación sostenida a los mercados agrícolas que presenten riesgos e incluso más todavía si desaniman a los países que no pertenecen a la OCDE a unirse a la reforma.

¿Las recientes tendencias de apoyo a los agricultores en Estados Unidos son acaso un anuncio de lo que ocurrirá en el futuro?

La función dominante desempeñada por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en varios mercados de productos agrícolas destacan la importancia de su apoyo interno y sus políticas comerciales para el periodo analizado. Para Estados Unidos, los proyectos de una mayor reforma para mejorar la orientación del mercado y de disminuir las ayudas no parecen ser lo más probable. Los avances logrados por Estados Unidos para reformar las políticas agrícolas y reducir el apoyo con la aprobación de la Ley Fair de 1996 han sido efectivamente invertidos con cuatro consecutivas ayudas federales de considerable envergadura a los agricultores estadounidenses.

La próxima ley agrícola de Estados Unidos que supondrá aún más apoyo a la agricultura estadounidense...

En Estados Unidos, la nueva normativa agrícola, conocida como la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (FSRI) del año 2002, que presenta el

² OECD; *Monitoring and Evaluation of Agricultural Policies in Non-Member and Transition Economies, 2000* (OCDE, Seguimiento y evaluación de las políticas agrícolas en los países que no pertenecen a la OCDE y en las economías en transición, 2000) y OECD, *China in the World Economy, The Domestic Policy Challenges, Paris 2002* (OCDE, China en la economía mundial, los retos de su política interna, París 2002).

programa federal agrícola para los próximos seis años empezó a aplicarse el 13 de mayo en sustitución de la Ley FAIR de 1996. El recuadro 3 del capítulo de asunciones económicas y políticas ofrece una breve descripción de determinados elementos de la Ley FSRI de 2002-2007. Con esta nueva norma está previsto conceder 73,5 mil millones más de ayudas a la agricultura durante la próxima década, mucho más de los gastos de la última ley para la agricultura (Ley FAIR, 1996). Con esto se institucionalizan efectivamente los créditos *ad hoc* para ayuda a las situaciones de emergencia que se han ido concediendo anualmente desde 1998, un período en el que la producción estadounidense de grano y de semillas oleaginosas ha crecido frente a la caída de los precios mundiales. La naturaleza y magnitud del apoyo prestado, aunque haya sido ofrecido o aplicado de un modo que no está tan directamente unido a la producción actual, está previsto que tenga importantes consecuencias sobre la producción agrícola y el comercio de este período analizado. Como poco, al reducirse los riesgos se espera que fomente una mayor inversión en la agricultura de Estados Unidos, posiblemente una mayor producción con bajos precios anuales (basada en la reciente experiencia) y una expansión en cuanto al potencial de toda la producción en general. Esta tendencia podría reforzarse todavía más si se otorga a los agricultores la posibilidad de actualizar sus cultivos y la bases de sus extensiones de tierra y por tanto se les incentiva para que aumenten la producción. La nueva normativa agrícola definirá, en efecto, el panorama de la agricultura estadounidense durante el período analizado.

... mientras que el resultado de la revisión a medio plazo de las reformas de la Agenda 2000 siguen siendo poco claras...

Está previsto que este año se lleve a cabo una revisión a medio plazo del Acuerdo de Berlín sobre las reformas de la Agenda del año 2000 en cuanto a la Política Agrícola Común. Las reformas de la Agenda 2000 han mejorado la orientación del mercado y algunos sectores de cultivos y ganadería, pero todavía se esperan más reformas en estos sectores y en otros. Algunos estados miembros han expresado su deseo de ver una reorientación en el apoyo del denominado "principal pilar de la PAC" en cuanto al apoyo al mercado y las ayudas directas, frente al "segundo pilar", que busca el desarrollo agrícola y la aplicación de medidas agrícolas en el medioambiente. Lo que no está claro aún es si esto implicará también, o no, una reducción en el apoyo a la agricultura de la Unión Europea, ni si favorece o no el desacoplamiento entre dicho apoyo y la producción actual.

... y Japón se mantiene en silencio...

La ampliación de la Unión Europea a los países del este situará a más países bajo las normas de la PAC durante esta década y probablemente requerirá un incremento de los gastos totales. Mientras tanto, no se ha anunciado aún que se vayan a producir más reformas o reducciones en apoyo de los programas agrícolas japoneses, lo cual sugiere que no está claro hasta qué punto se producirán más reorientaciones de apoyo en este país o en otros de la OCDE, ni si habrá una reducción en el nivel de las ayudas durante este período. La incertidumbre en las políticas a principios del mencionado período constituye uno de los mayores riesgos de los resultados previstos para todo el período.

Los retrasos en los ajustes en los países que prestan grandes ayudas incrementan las presiones en los ajustes de los demás países.

Las perspectivas de un apoyo elevado y sostenido, a medio plazo, en muchos países de la OCDE implican que los agricultores de otros países exportadores (tanto dentro como fuera de la OCDE) continuarán teniendo que hacer frente a las dificultades económicas y mejorar su productividad. Dicha estrategia será vital para mantener la competitividad de dichos productores en los mercados internacionales, dado que una mayor producción, incluida la de los productores que responden a los subsidios gubernamentales, reduce la lenta recuperación de los precios mundiales (en términos nominales) para muchos productos. Los agricultores de los países que conceden considerables ayudas también se verán influenciados por estos imperativos, ahora que la Ley sobre los Acuerdos de la

Ronda de Uruguay ha restringido el empleo de subsidios a la exportación para incrementar las ventas en los mercados contestados.

Los productores aislados simplemente acumulan futuros problemas...

Los créditos a la comercialización quizá sean un respiro a corto término, pero suponen una acumulación de preocupaciones para el futuro. La agricultura, por ejemplo, puede convertirse en menos competitiva con el tiempo si se aíslan las devoluciones a los productores de los resultados del mercado y sus costes de producción aumentan paralelamente a los elevados precios de los productos. Esto ocurrirá por ejemplo si se capitalizan mayores créditos a la comercialización en mayores valores y rentas de tierras. El aumento de los costes y la reducción de la competitividad, en medio de ligeros aumentos de los precios mundiales a medio plazo quizá conlleven también más solicitudes de ayudas, incrementando de ese modo el ajuste que se requiera a medida que los niveles de apoyo sean insostenibles. Si en el sector agrícola de Estados Unidos se diera una tendencia hacia la reducción de la competitividad de los costes como consecuencia de un mayor apoyo, la situación sería aún mucho más grave si el dólar estadounidense se mantuviese tan fuerte. Dadas estas circunstancias, se produciría un riesgo de Estados Unidos se convirtiera en el suministrador residual en el mundo de muchos productos agrícolas. Dada la creciente importancia de los mercados de la exportación para el bienestar del sector agrícola estadounidense, aumentará el riesgo de que los productores agrícolas soliciten un mayor empleo de las políticas de competitividad en las exportaciones con el fin de restablecer el nivel del mercado estadounidense, con todas las distorsiones del mercado internacional que dichas medidas pueden conllevar. Una solución así podría tener muy malas consecuencias para los mercados agrícolas. No obstante, existe una manera mejor de restablecer la competitividad del mercado internacional. La solución para que la agricultura sea más competitiva, innovadora y eficiente es adoptar políticas orientadas hacia el mercado, tal y como lo han reafirmado los ministros de la OCDE en varias ocasiones desde 1987, y no aislando el sector del mercado con mayores subsidios y con una mayor protección.

Ley sobre los Acuerdos de la Ronda de Uruguay contiene normas para el comercio agrícola y una marco para rediseñar las políticas de apoyo.

Los esperados cambios en las políticas nacionales de algunos países líderes en comercio agrícola no son el único punto negro de este período. La política internacional medioambiental también es bastante incierta. La Ley sobre los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, además de establecer nuevas y disciplinas para el comercio internacional, ha facilitado un marco para rediseñar el apoyo agrícola y que las políticas comerciales creen menos dificultades. Sin embargo, por el momento los efectos inmediatos sobre el comercio son muy limitados. La penetración en las importaciones a través de los productos agrícolas sigue siendo más baja que para otros sectores y los precios agrícolas tienden a ser más complejos y más elevados para unos productos tan sensibles. Por tanto, persiste una gran protección y distorsión de los mercados y el comercio agrícolas, incluso aplicando la mencionada ley. No obstante, se ha creado un marco para realizar más reformas a partir de más negociaciones.

Están apareciendo otras medidas que pueden frenar el comercio.

Dado que las barreras tradicionales de los mercados, como las cuotas y las tarifas, ya están bajo control, ahora surgen otros factores que pueden impedir el acceso de las importaciones al mercado. Entre estos factores se encuentran los precios más altos y la escalada de los productos elaborados, el papel de las empresas estatales comerciales, las normas técnicas, administrativas y los procedimientos aduaneros. Asimismo en las agendas políticas nacionales están surgiendo otras cuestiones. Mientras que algunas de éstas no conciernen las negociaciones agrícolas, pueden afectar sin embargo a las relaciones comerciales e internacionales. Estas cuestiones, en parte, reflejan la creciente complejidad del panorama comercial general y, en parte, la creciente concienciación social y el cambio de las expectativas públicas en la agricultura. Acontecimientos como la

propagación de la enfermedad de las vacas locas y otras enfermedades que afectan a los alimentos han incrementado la preocupación por la seguridad alimentaria. Otras cuestiones que también están adquiriendo cada vez más importancia son las preocupaciones por la seguridad alimentaria, los métodos empleados en la producción, la ética (bienestar de los animales), la sostenibilidad medioambiental y la conservación y la viabilidad rural. El modo en que se traten estas cuestiones, a nivel nacional, podría conllevar importantes repercusiones para el mercado agrícola y la reforma comercial.

El Programa Doha debería ser una piedra angular en el camino hacia la reforma

A finales del 2001, el Programa Doha para el Desarrollo inició una serie de negociaciones comerciales con la OMC, que fue además un importante marco para una mayor reforma agrícola a nivel internacional. Aportó un nuevo impulso a las negociaciones sobre agricultura de la OMC, iniciadas dos años antes, a partir del artículo 20 de la Ley sobre los Acuerdos de la Ronda de Uruguay. Bajo la Agenda del Programa Doha para el Desarrollo, las modalidades para la adquisición de mayores compromisos agrícolas deberán concretarse antes del 31 de marzo de 2003 y todas las negociaciones deberán finalizar antes del 1 de enero de 2005. El proceso Doha ofrece una oportunidad para ajustar las reformas agrícolas y la liberalización comercial y de responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo.

Las negociaciones comerciales de la OMC contemplarán más las necesidades de los países en desarrollo.

Se prevé que los países en desarrollo desempeñen una mayor función en las negociaciones multilaterales. No sólo debido a que representan el mayor número de países participantes, sino porque con la entrada de China en la OMC, su voz se ha visto reforzada por un nuevo jugador muy importante. Eliminar la protección de la OCDE en agricultura es una de las prioridades perseguidas por muchos de estos países, no sólo para mejorar su acceso a los mercados de la OCDE, sino para reducir el apoyo de la OCDE a la agricultura que tan molesto resulta para el comercio. Los países en desarrollo son además los que más pueden fomentar el crecimiento de los mercados de productos agrícolas de la OCDE. Por tanto, es claramente vital que se fomente su mayor integración en la infraestructura comercial general y que compartan los beneficios económicos de un comercio más abierto.

Los beneficios de un comercio abierto dependen de una mayor reforma agrícola...

No obstante, las perspectivas de que la Agenda del Programa de Doha para el Desarrollo produzca grandes reformas y la liberalización de los mercados se verán influenciados por las acciones adoptadas por los países de la OCDE. Concretamente, hasta qué punto las políticas internas y los programas de los países de la OCDE definen los límites de sus posiciones negociadoras o restringen los intercambios para que se negocie un mayor acceso a los mercados y una reducción de los subsidios a la exportación.

... y sería beneficioso para el crecimiento y desarrollo de muchos países en desarrollo.

Un gran desafío para los gobiernos en este periodo será cómo conciliar mejor sus prioridades internas con los intereses y sus obligaciones internacionales. En este sentido, conviene resaltar que la agricultura es uno de los sectores más importantes en muchos países en desarrollo, y por consiguiente, un aspecto clave de su crecimiento. Un incremento en el comercio favorecería su desarrollo económico, en la medida en que muchos países en desarrollo tienen una ventaja añadida al contar con una mayor producción agrícola. Sin embargo, en estos países, la capacidad de la agricultura para contribuir al crecimiento y desarrollo dependerá enormemente de la protección comercial, en general, que en su mayoría parte de los países de la OCDE. Las negociaciones de Doha pueden ser por consiguiente el siguiente paso importante para reportar los beneficios de

unos mercados agrícolas mundiales, sin trabas, a las tierras de los países en desarrollo (y a los desarrollados). Con esto, se lograría un mayor apoyo a su desarrollo económico y se conferiría más fuerza a los mercados agrícolas mundiales de productos básicos y se mejoraría su funcionamiento.

