

# **ESTUDIOS**



JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (\*)

ALBERTO VALDÉS (\*\*)

## **Las tendencias recientes del comercio mundial de productos agrarios. Interdependencia entre flujos y políticas. Una síntesis**

Los últimos años han presenciado un reconocimiento de la interdependencia existente entre políticas agrarias y comercio internacional. El final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, acaecido en 1994, representó un punto de inflexión fundamental en el entorno internacional del sector agrario. La globalización del comercio mundial de productos agroalimentarios es un hecho que avanza inexorablemente. Sin embargo, existe una notable incertidumbre sobre las tendencias que marcan el futuro en dichos mercados. Es por ello que nos hemos planteado, en el presente número de la *Revista Española de Economía Agraria*, una reflexión sobre los factores que determinan la evolución de los mercados internacionales de productos agroalimentarios. Previamente, realizamos a continuación una síntesis de los aspectos y resultados fundamentales que el lector puede esperar de este número. Posteriormente, esta presentación discute algunas de las principales implicaciones que pueden extraerse de este número sobre la futura evolución del comercio internacional, el papel de los países desarrollados en el mismo, las próximas negociaciones internacionales, y las posiciones europea y norteamericana en este contexto.

---

(\*) Universidad Politécnica de Valencia.

(\*\*) Banco Mundial.

## 1. EL NUEVO ENTORNO: CAMBIOS Y REFORMAS EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES

**Alex McCalla** en el artículo titulado «**Perspectivas de la seguridad alimentaria en el siglo XXI**» examina qué significa realmente el término seguridad alimentaria, y muy pronto concluye que es algo mucho más complejo que planificar una oferta global adecuada de alimentos para los próximos 30 años. **McCalla** examina tres interrogantes: (i) ¿puede el mundo producir alimentos para 8 mil millones de personas y al mismo tiempo reducir el nivel de desnutrición por debajo de los actuales 800 millones?; (ii) si es así, ¿dónde se producirán?; y (iii) ¿dispone el mundo de un sistema de comercio que permita estos altos volúmenes de comercio? En su análisis, el autor confronta la visión de los pesimistas (Brown) con la de los más optimistas (Banco Mundial, IFPRI) acerca de la oferta global proyectada a los años 2005, 2010 y 2015. En lo que todos están de acuerdo es que se producirá una gran expansión del volumen de comercio internacional, sobre todo de cereales.

A nuestro juicio, lo más novedoso del análisis es (i) el énfasis en el acceso a los alimentos, el que dependerá en gran medida de la eficacia en la lucha contra la pobreza, sobre todo en zonas rurales, y (ii) la identificación de las «cuatro» grandes condiciones para lograr seguridad alimentaria. Estos cuatro elementos son (1) desarrollar sistemas de producción más productivos (2) políticas de incentivos; (3) mayor inversión en investigación agrícola; y (4) apertura comercial.

**Alexandratos** continúa la reflexión sobre la posible evolución a largo plazo del comercio mundial agroalimentario, ilustrado por el caso de los cereales. En el artículo titulado, «**Necesidades de comercio mundial de cereales para el año 2030**», **Alexandratos** examina en qué regiones pueden incrementarse las necesidades de importación y en qué cantidades y dónde pueden generarse los excedentes exportables necesarios para atenderlas. El escenario de la evolución de la demanda mundial de cereales apunta a un crecimiento efectivo de la misma, conforme cada vez más países en desarrollo se embarquen en un proceso de crecimiento económico sostenido y muchos de estos países, en particular los más poblados de Asia manifiesten un limitado potencial de crecimiento de la producción

doméstica. Del análisis realizado de los balances previstos de producción-consumo en las distintas regiones, se desprende que los requerimientos de importaciones van a continuar creciendo.

Sin embargo, el futuro no parece excesivamente pesimista en el sentido de que los países exportadores podrán seguir atendiendo las necesidades de importación apuntadas. Por un lado, en los próximos treinta años se prevé un crecimiento del consumo sustancial pero no excesivo, y mucho menor de lo que habría supuesto un incremento similar al registrado en las últimas tres décadas, cuando las importaciones se cuadruplicaron. Por otro lado, varias regiones participarán en la generación de excedentes exportables. En particular, **Alexandros** espera que Europa Occidental siga participando plenamente en dicho comercio exportador, a pesar de las reformas acometidas recientemente.

**Josling y Tangermann**, en «**Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones**», examinan dos aspectos; estos son (i) una síntesis de los cambios que ha provocado el Acuerdo de la Ronda Uruguay en las políticas agrarias de la Unión Europea y de Estados Unidos y Canadá, y (ii) presentan sugerencias para la próxima ronda de negociaciones a iniciarse posiblemente en 1999. Los autores concluyen que el proceso de aplicación de los nuevos compromisos bajo el Acuerdo sobre agricultura se ha desarrollado con relativa calma en la UE, de hecho ha pasado bastante inadvertido pues todavía no ha afectado a la mayoría de los mercados. En los cereales debido a los elevados aranceles, en la fruta debido al régimen de precios de referencia, y las restricciones a subsidios de exportación no han tenido el efecto restrictivo que se esperaba. Sin embargo, el nuevo orden en materia agraria impuesto por la OMC se ha transformado en un factor de referencia importante en el debate sobre la futura configuración de la PAC, lo que se refleja en la Agenda 2000 propuesta por la Comisión Europea en julio de 1997.

Estados Unidos ha logrado aplicar las disposiciones del Acuerdo con cambios relativamente menores en su política agrícola interna. Los autores examinan los diversos aspectos de la política americana y destacan la importancia de la ley denominada «Fair Act» de 1996, que modifica de forma conside-

nable el sistema de apoyo del estado a los agricultores en cereales y oleaginosas, estableciendo un nivel de transferencia garantizada, decreciente a lo largo de siete años, y desvinculada de lo que cultiven. La gran excepción en esta profunda reforma fue el tratamiento del azúcar y lácteos, y en menor grado los cítricos, aves y cacahuetes, los que continúan favorecidos por restricciones de importación, y seguramente serán el centro de atención en la ronda de 1999.

Respecto a propuestas para la próxima ronda, **Josling** y **Tangermann** enfatizan las siguientes (i) nueva reducción de los derechos consolidados, quizás empleando la fórmula suiza (utilizada en la ronda Tokio); (ii) cambios en el sistema de cuota/arancel, expandiendo las cuotas y sugiriendo cambios específicos en los procedimientos actuales (iii) su eliminación, o al menos reducción a las subvenciones de exportaciones, (iv) una nueva reducción del nivel de apoyo interno (MGA); (v) eliminar la «caja azul» y endurecer las definiciones de la «caja verde»; y (vi) restringir la opción de comercio de Estado tanto en importaciones como en exportaciones.

Con una perspectiva del Grupo Cairns, **Kym Anderson** destaca, en el trabajo titulado «**El futuro de la agricultura en la OMC: una perspectiva del Grupo Cairns**» los logros de la Ronda Uruguay en integrar las políticas agrícolas en la disciplina del GATT y también identifica las prioridades para la negociación de 1999. Anderson destaca la mayor transparencia a través de la arancelización, límites a los subsidios de exportación, y un sistema más efectivo para la resolución de disputas. Pero como otros autores, **Anderson** concluye que queda mucho por hacer y plantea que la primera prioridad es asegurar que se asuma el compromiso de una nueva ronda de negociaciones multilaterales para fin de siglo. Segundo, que todos los temas relacionados con apertura de comercio agrícola se pongan sobre la mesa de negociación. En lo específico **Anderson** establece prioridades tales como reducción de subsidios de exportación, expansión de las cuotas, eliminación del monopolio de las empresas estatales, y otras. Como exportadores agropecuarios, al Grupo Cairns le interesa especialmente que continúe la rápida industrialización de Asia (así aumentando su importación agrícola), lo que depende en buena parte de garantizar un acceso amplio a sus exportaciones industriales (autos, textiles y otros) en los países más desarrollados.

El papel de la Organización Mundial de Comercio, como árbitro en la resolución de diferencias comerciales, es analizado en el trabajo de **Compés, García Álvarez-Coque y Aldanondo («La OMC y la solución de diferencias comerciales: el caso del plátano»)**, que aborda uno de los primeros casos de controversia comercial resueltos por los órganos competentes de la OMC. En dicho artículo, se examina el caso del régimen de importación y distribución de plátano en la Unión Europea, se ofrece una interpretación del resultado del dictamen de la OMC (en contra de las Comunidades Europeas) y se comentan las alternativas de reforma que la Unión tiene que acometer para adaptar la OCM del plátano a las normas de la OMC.

Es interesante apuntar, como destacan los autores, que la OMC es una instancia jurídica que se orienta a interpretar las normas que se han establecido en los distintos acuerdos firmados. Desde esta perspectiva, resulta comprensible que la OMC no se posicione a favor de la utilización de determinados criterios de eficiencia o equidad, que parecerían razonables desde los puntos de vista político o económico. En el caso del plátano, el Órgano de Apelación de la OMC no dio la razón a una Unión Europea que pretendía contrarrestar el poder de las multinacionales mediante una sistema «ad hoc» de reparto de licencias de importación. Pero tampoco inclinó la balanza hacia las posiciones más librecambistas que pretendían la eliminación total de los fundamentos de la política preferencial hacia las zonas europeas productoras y los países de la Convención de Lomé.

La primera parte de este número monográfico culmina con el trabajo de Sarris (**¿«Ha aumentado la inestabilidad de los mercados internacionales de cereales?»**), que trata un tema que será de creciente interés a medida que avance la globalización de los mercados de productos agroalimentarios: la inestabilidad. En su análisis sobre la evolución de precios internacionales agrícolas, Alexander Sarris se pregunta si la inestabilidad de precios de cereales ha variado en el último decenio. A. Sarris aplica un marco analítico estadístico para verificar si acaso el proceso estocástico de los precios es consistente con un proceso estacionario o acaso se caracteriza por un proceso de persistencia (esto es, tensiones temporales pueden tener efectos «persistencia»). En su análisis empírico, el autor concluye que no parece existir, en los últimos años, un

aumento en el grado de variabilidad interanual ni tampoco intraanual de precios internacionales de cereales.

## 2. EL NUEVO ENTORNO EN ALGUNOS PRODUCTOS

El presente número de la *Revista Española de Economía Agraria* ha considerado fundamental el análisis de productos específicos, puesto que la respuesta de las políticas y de las empresas agrarias al nuevo entorno puede variar según las características de cada mercado. Cinco han sido los productos seleccionados para su análisis sectorial. En dos de ellos, los productos hortofrutícolas y el aceite de oliva, el proceso de globalización del comercio es relativamente reciente, al tiempo que la presencia de España en dicho comercio es relativamente importante. En los otros tres, productos lácteos, azúcar y carne de vacuno, la internacionalización del comercio ya era un hecho desde hace décadas, pero los intercambios se han visto notablemente distorsionados por las restricciones de la era pre-Ronda Uruguay y las barreras comerciales aún existentes.

Como señala **Roberta Cook**, en su artículo sobre «**Tendencias internacionales en el sector de frutas y hortalizas**» el progreso tecnológico, reflejado en la mejora de las técnicas de post-cosecha y conservación en frío, ha posibilitado el incremento apreciable del comercio internacional en los productos frescos de carácter perecedero. Las nuevas capacidades tecnológicas de la producción, unidas a una demanda durante todo el año de productos de alta calidad, están suponiendo los principales factores de crecimiento de un grupo de productos en los que el comercio internacional era relativamente escaso en relación con la producción doméstica. El crecimiento de la demanda está ocurriendo no sólo en los países industrializados, tradicionalmente importadores de estos productos, sino también en muchos países en desarrollo, en el marco de un proceso estimulado por la liberalización del comercio en estos países.

El proceso de globalización en el sector hortofrutícola conduce, de acuerdo con **Cook**, a la diversificación del producto, de las fuentes de aprovisionamiento geográfico, de los canales de comercialización y de los tipos de agentes que participan en la distribución comercial. Como resultado de ello, a



pesar de los procesos de concentración del escalón importador y de la gran distribución, el comercio internacional de productos frescos se encuentra muy fragmentado, con numerosos actores tanto en el lado de la oferta como en la demanda. La mayor parte del comercio internacional es realizada a través de intermediarios comerciales, aunque dentro de alguna región concreta, como la Unión Europea, sean habituales las relaciones directas entre las zonas productoras y los compradores finales.

Este entorno crecientemente competitivo del comercio hortofrutícola, con mayor número de actores, exportadores e importadores, está incrementando las fuentes de conflictos en el comercio internacional. Dado el carácter perecedero de los productos hortofrutícolas, los procedimientos anti-dumping tienen una menor eficacia relativa. El resultado de ello es que existe un incentivo hacia la consecución de acuerdos informales entre partes en conflicto, al margen de los procedimientos de solución de diferencias comerciales previstos en la OMC. **Cook** cita el acuerdo logrado entre los sectores productores de tomate de Florida (Estados Unidos) y Sinaloa (México). Por otro lado, los países en desarrollo deben adquirir todavía la capacidad técnica suficiente para responder a los procedimientos fitosanitarios establecidos en los mercados importadores de los países desarrollados.

El aceite de oliva es otro producto cuyo proceso de globalización es incluso más reciente y menos desarrollado que en frutas y hortalizas. Por un lado, el consumo tradicional de este producto se ha concentrado históricamente en los países productores. Por el otro, las propiedades terapéuticas y nutritivas de este producto están abriendo espacio al crecimiento de una demanda emergente en nuevos mercados. Ante esta situación, de acuerdo con el artículo de **Mili, Rodríguez y Sanz** («El sector del aceite de oliva ante la globalización de mercados: reflexiones desde una perspectiva de demanda»), resulta imprescindible reorientar las estrategias empresariales, convirtiendo a las «nuevas perspectivas de la demanda» en el eje central de cualquier estrategia comercial en el sector.

Como en frutas y hortalizas, las estrategias de los agentes empresariales ante el proceso de globalización del aceite de oliva están fuertemente influidas por una cadena agroalimentaria orientada hacia la demanda. No obstante, a diferencia

del sector hortofrutícola, cuyo mercado se encuentra altamente fragmentado, en el sector del aceite de oliva, el papel de las empresas multinacionales ha sido determinante en la internacionalización, diferenciación y diversificación hacia nuevas gamas de productos. **Mili, Rodríguez y Sanz** otorgan singular importancia a las estrategias empresariales en el nuevo entorno de liberalización comercial. A este respecto, dado el carácter de liderazgo productivo de España e Italia en este sector, los autores examinan la competitividad no tanto de los grupos multinacionales que intervienen en este mercado, como de las empresas punteras de capital social nacional de ambos países. En el caso español, los autores detectan ciertos signos de evolución positiva en las empresas nacionales, incluso en las cooperativas, pero su consolidación en el comercio internacional precisa la necesidad de establecer alianzas estratégicas con otras empresas de actividad complementaria, que les permitan alcanzar sinergias en gamas de productos, una búsqueda de fórmulas asociativas para aumentar la diversificación en marcas y, en general, una mejora de la calidad logística.

**Mili, Rodríguez y Sanz** concluyen que cualquier escenario de regulación de la política agraria relacionada con el sector no debería perder de vista las estrategias que han ido adoptando las empresas ante un mercado crecientemente globalizado. A este respecto, la introducción de un escenario restrictivo de la producción no deseado, podría significar una pérdida de la capacidad competitiva de las zonas productoras.

Los procesos de globalización del capital transnacional y la diversificación de las inversiones directas en distintos países, son aspectos comunes a los dos productos referidos anteriormente. El capital, en cierto modo, entiende que el mecanismo de mercado va a desempeñar un papel fundamental en ambos tipos de mercados y toma posiciones consecuentemente. En ambos casos, la demanda parece un factor clave del crecimiento del comercio internacional. Pero en otros productos, los mercados internacionales se encuentran todavía fuertemente regulados y segmentados con barreras al comercio, como es el caso de los productos lácteos, la carne de vacuno y el azúcar. Es lógico que, en estos mercados, la desregulación del comercio se convierta en un factor esencial de ampliación de los mercados.

El artículo de **Alison Burrell** «**Tendencias en los mercados mundiales de productos lácteos**», parte del reconocimiento de la complejidad del comercio en este tipo de productos, que obliga a estudiar con detalle los productos individuales, sus flujos comerciales y las políticas de los principales actores. **Burrell** resalta el hecho de que el 60 por ciento de las exportaciones de productos lácteos se origina en países con elevados niveles de protección de sus mercados domésticos y con la ayuda de subsidios a las exportaciones. En este contexto, el artículo se pregunta acerca de la evolución previsible en los mercados en los próximos años, las presiones para reformas adicionales y los principales factores de incertidumbre.

El artículo de **Burrell** examina las posibilidades de cumplimiento de un escenario optimista en los mercados internacionales de productos lácteos. El cumplimiento de dicho escenario depende, en primer lugar, del comportamiento de los mercados más dinámicos como América Latina y el Sudeste de Asia. En segundo lugar, la expansión del comercio se ve influida por los cambios preVISIBLES en las políticas lácteas de los países más proteccionistas en este sector, como la Unión Europea. **Burrell** destaca las presiones que aparecerán sobre los límites a los subsidios a la exportación impuestos por la Ronda Uruguay. Además, a pesar de los ajustes resultantes de las propuestas de la Agenda 2000, parece difícil que éstas conformen un escenario político estable para el sector lácteo europeo en el umbral del siglo veintiuno.

La citada autora advierte sobre los intensos cambios cualitativos preVISIBLES en la demanda de productos lácteos, un aumento del consumo de productos frescos, una aproximación de los patrones de consumo entre los distintos países y la creciente preocupación por la salud. A este respecto, se consideran las fuentes recientes de conflicto comercial, como por ejemplo, el caso del uso de la hormona sintética BST. Finalmente, se echa una mirada a los procesos de integración regional en distintas áreas geográficas. Según **Burrell** las concesiones comerciales en el ámbito regional se han revelado como un medio facilitador de las negociaciones multilaterales. La autora es optimista acerca de las potencialidades del comercio intra-industrial bidireccional, a consecuencia de la liberalización comercial, como lo demuestra la experiencia del mercado común europeo.

Otro mercado fuertemente regulado, segmentado y sujeto a una considerable inestabilidad ha sido el azucarero, examinado en la contribución titulada **«Tendencias en el mercado mundial del azúcar»**, por **Tom Josephs** y **James Fry**. A pesar de estas circunstancias, **Josephs** y **Fry** proyectan un crecimiento de la demanda de azúcar en la próxima década. Y ello en un contexto de paralelo crecimiento del consumo de edulcorantes alternativos. La demanda en expansión está siendo satisfecha principalmente por la producción de azúcar procedente de caña, mientras que la producción mundial de azúcar de remolacha se ha mantenido relativamente estable.

Los autores destacan la elevada inestabilidad de los precios internacionales del azúcar, lo cual ha conducido a que los países tendieran a aislarse del mercado internacional, otorgando niveles de protección considerables a este producto. Ello ha tendido a acentuar la inestabilidad de estos mercados. Ante los cambios recientes hacia una mayor liberalización del comercio agroalimentario, los autores se cuestionan su alcance en el ámbito del comercio azucarero. Según **Josephs** y **Fry**, es discutible que los compromisos resultantes de la Ronda Uruguay vayan a afectar de forma significativa a los mercados mundiales del azúcar. Tampoco los bloques regionales han avanzado apreciablemente hacia una mayor libertad de comercio azucarero y los autores se detienen en indicar las diversas salvaguardias aún subsistentes en los procesos de integración regional.

El análisis de los mercados internacionales de productos seleccionados acaba con una referencia al sector de la carne de vacuno. Según los resultados de los estudios de la Comisión Europea que publicamos bajo el título **«PAC 2000: El futuro de los mercados internacionales de productos agrarios. El caso de la carne de vacuno»**, la crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) supuso una verdadera ruptura en los patrones de consumo y producción previstos a partir de marzo de 1996. En los próximos años, el equilibrio en el mercado comunitario de la carne de vacuno dependerá del impacto que tengan sobre la oferta las medidas en materia de terneros, el programa de sacrificios de animales de más de 30 meses, y el grado de recuperación del consumo. Sin embargo, como la tendencia a largo plazo del consumo de carne de vacuno en la Unión es a la baja, no será

extraño que las existencias vuelvan a acumularse debido a la limitación de las posibilidades de las exportaciones por los acuerdos de la OMC.

La situación excedentaria a largo plazo en el sector de la carne de vacuno de la Unión obligará a ajustes a la baja de los precios internos, para restablecer el equilibrio. Según la DGVI, únicamente si el precio en la UE bajase al nivel de red de seguridad, es decir, un 60 por ciento del precio de intervención, se eliminaría la diferencia con el nivel de precios en los Estados Unidos. De todos modos, el escenario para los precios en el país norteamericano es ciertamente optimista, puesto que se espera que prosigan su recuperación en los próximos años, bajo la influencia de una demanda mundial de importaciones en crecimiento, particularmente en Asia.

### 3. NECESIDAD DE AJUSTE DE LA PAC Y LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA

Como hemos visto, es evidente que el diagnóstico de los mercados mundiales de los productos referidos ha influido de alguna forma en los recientes posicionamientos y propuestas de la Comisión Europea encuadrados en la denominada Agenda 2000. De los trabajos citados debe deducirse que los mercados agroalimentarios siguen fuertemente regulados, pero que la situación de los mercados requerirá en los próximos años determinados ajustes en la política agrícola común, más evidente en aquellos mercados cuyos niveles de protección se mantienen más elevados (casos de los lácteos y el azúcar) o con tendencia a generar excedentes (caso de la carne de vacuno).

Es evidente que España no puede vivir a espaldas de los hechos económicos internacionales y debe prepararse para un entorno cada vez más competitivo. El artículo de **Rivera y García Álvarez-Coque «La respuesta de la agricultura española ante el cambio de escenario»**, contempla como un hecho preocupante de la agricultura española su excesiva dependencia de las subvenciones como elemento contributivo de las rentas agrarias. Se señala la dualidad de la agricultura española, caracterizada por dos grupos de sectores productivos: un sector especializado en productos mediterrá-

neos que se está revelando cada vez más competitivo, y que no disfruta de niveles de protección elevados, y un sector orientado a los productos continentales, más protegido, en el que el impacto de la liberalización del comercio puede ser apreciable.

Según **Rivera y García**, la PAC no se comporta como política selectiva y orientada a objetivos concretos, sino que más bien genera efectos redistributivos de renta que acentúan las diferencias regionales de niveles de protección sin otra explicación que la peculiar composición de la producción agraria en cada región. Como respuesta a los nuevos escenarios de mayor apertura al mercado, la contribución de **Rivera y García** se sitúa en la misma línea que defendían **Mili, Rodríguez y Sanz** en su artículo antes citado: el planteamiento de estrategias productivas cada vez más orientadas a la demanda. En este sentido, se requiere un cambio de mentalidad en la agricultura y en la administración agraria españolas que reconozca que la globalización es un hecho irreversible que estará cada vez más presente en el entorno de las empresas agrarias. Así, según este trabajo, quizás convendría comenzar a plantear políticas agrarias que *administren* la transición a un escenario comercial más libre, preparando a las empresas agrarias a competir en un mercado cada vez más abierto, pero diseñando a la vez medidas políticas más selectivas orientadas a facilitar la adaptación de las zonas agrarias menos competitivas o su diversificación económica.

#### **4. NECESIDAD DE REDEFINIR EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSICIÓN HACIA EL LIBRE COMERCIO**

Vista la necesidad de adaptación de las políticas agrarias a los cambios del entorno internacional en cada producto, nos formulamos la eterna pregunta sobre cuál es el papel del Estado en la agricultura. Esta pregunta ha sido clave en la última década en la que el papel del Estado ha sido revisado en economías de todos los tipos, en el mundo industrializado y en el mundo en desarrollo. Las prescripciones políticas incluso han tendido a converger en ambos tipos de países y durante los noventa, en ambos, las políticas agrarias han sido sometidas a

un profundo proceso de reforma, con un creciente peso del mecanismo de mercado en la formación de precios (1). La liberalización ha sido, hasta cierto punto, imperfecta, como consecuencia del resultado de un proceso negociador: la Ronda Uruguay. Este proceso condujo a una codificación de las reglas de juego del comercio internacional y no tanto a una liberalización radical de los mercados. Pero la Ronda Uruguay ha marcado una orientación de liberalización que será difícil detener en la próxima década. La desregulación de los intercambios agroalimentarios es, por tanto, un factor esencial para entender el actual proceso de globalización.

## **5. UN ENTORNO INTERNACIONAL QUE FAVORECE LA LIBERALIZACIÓN**

Tras pasar el umbral del siglo XXI nos conducirá a un consenso inusual en el mundo de las relaciones económicas internacionales, en el que las políticas agrarias de las grandes potencias comerciales (EE.UU. y la UE) tenderán a converger. Podemos preguntarnos de todos modos si la evolución previsible de los mercados internacionales favorece el avance de las fuerzas liberalizadoras del comercio agroalimentario, aceptando que los hechos económicos (asociados a los cambios en los mercados) son un factor fundamental de reforma en las instituciones.

Según las proyecciones de la mayoría de los organismos internacionales (véase síntesis de las mismas en el estudio de la Comisión Europea publicado en este número) podemos aceptar, con todas las reservas que merece el caso, que las previsiones del comercio agroalimentario para la próxima década son más bien positivas para los países con excedentes exportables, como parecen coincidir FAPRI, USDA y la OCDE. Incluso existen ciertos escenarios francamente catastrofistas como el dibujado por Lester R. Brown (1995) quien predice un gran

---

(1) En palabras de Renato Ruggiero, Director General de la OMC: «el debate ideológico sobre el papel del Estado y el mercado en nuestras economías está perdiendo vigor. Libre comercio, mercados libres y desregulación. Estas políticas son ahora consideradas por todo el mundo, incluso con énfasis diferentes como la clave del crecimiento y el desarrollo» (Ruggiero, 1997).

déficit en China (2), con gran impacto en los mercados internacionales.

En los escenarios más probables, casi todos los analistas esperan que los precios internacionales de los productos agrarios se mantengan firmes hasta la mitad de la próxima década. De acuerdo con la OCDE, a pesar de haberse superado un pico excepcional de los precios de muchos productos en 1995/96, las proyecciones de los precios de la mayoría de los productos a medio plazo los sitúan por encima de los niveles registrados a inicios de la década de los noventa. En comparación con los niveles del último quinquenio, los precios de los cereales, las oleaginosas, las carnes de bovino y aves, y la leche desnatada en polvo, se mantendrán relativamente firmes. Este escenario posiblemente coincidirá con un fuerte crecimiento de la demanda de alimentos en países fuera del área OCDE, en particular en el Norte de África, Medio Oriente y la Cuenca del Pacífico. Ello seguirá impulsando posiblemente las exportaciones agroalimentarias de los países de la OCDE, incluso de aquellos que históricamente venían exportando una parte de sus excedentes mediante el empleo de subsidios de exportación. En el presente, y en un futuro próximo, tampoco hay evidencias hacia un aumento de la inestabilidad de los precios internacionales de productos básicos, como los cereales (véase la contribución de Sarris en este número), a pesar del aumento de la volatilidad registrado en el período más reciente (1995/96).

Si se cumple el escenario de firmeza en los precios y en el crecimiento de la demanda de países de fuera del área OCDE, nos encontraremos inmersos en un entorno económico altamente favorable a la liberalización de los intercambios comerciales. Los países industrializados que basaban el apoyo a las rentas agrarias en las intervenciones de precios y los subsidios a la exportación se toparán con una ocasión dorada para el desmantelamiento de estas medidas a un coste político aceptable. Es evidente que este panorama no es necesariamente el

---

(2) Brown cita la aseveración del Prof. Zhou Guangzhao, jefe de la Academia China de Ciencias de que si el consumo per cápita de cereales en toda la nación alcanzara el nivel del registrado en las provincias costeras, «entonces, China tendrá que importar 400 millones de toneladas de grano de los mercados mundiales». Alexandratos (1996) alberga dudas sobre los argumentos de Lester Brown.



más halagüeño para algunos países en desarrollo que dependen de las importaciones de alimentos. Pero, desde la perspectiva de los países exportadores industrializados, si se trata de liberalizar al menor coste político, la ocasión puede estar servida. El «optimismo» de este escenario ha influido sin duda en otorgar credibilidad a las propuestas de reforma presentadas por la Comisión Europea en el marco de la Agenda 2000.

Hay que notar, de todos modos, que este escenario probable podría no ocurrir, como bien se encarga en advertir **McCalla**, en su contribución a este número monográfico. Las incertidumbres son numerosas y los parámetros de los modelos de predicción podrían no reflejar la realidad. Las proyecciones de IFPRI subrayan la sensibilidad de las proyecciones a medio plazo de los modelos con respecto a cambios menores de los parámetros adoptados, como por ejemplo, la inversión en investigación (Rosegrant *et alia*, 1995). Incluso el futuro depende del cumplimiento de muchos «si», como concluye **McCalla**: *si* podemos desarrollar sistemas de producción sostenibles, *si* las instituciones no discriminan al sector agrario, *si* se invierte en investigación pública en agricultura, *si* se desmantelan las distorsiones comerciales en todos los países.

## 6. LA REFORMA DE LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Como hemos sugerido en las páginas anteriores, el presente número monográfico de la *Revista Española de Economía Agraria* hace, desde el punto de vista de expertos procedentes de distintas áreas geográficas, un doble ejercicio de análisis prospectivo. En primer lugar, se pasa revista a las tendencias recientes del comercio internacional para abordar, desde una perspectiva global, la oportunidad y conveniencia de proseguir en el proceso de negociaciones comerciales internacionales. Así, mientras la contribución de **McCalla** se pregunta si caminamos hacia un escenario de escasez o abundancia, considerando las tendencias pasadas y presentes, y anticipando el medio y el largo plazo, los artículos de **Josling** y **Tangermann**, y **Anderson** se plantean las posiciones negociadoras de las distintas potencias comerciales, ante la ya inminente iniciación de una nueva ronda negociadora.

En segundo lugar, nos hemos preocupado por las consecuencias que los acuerdos adoptados en la concluida Ronda Uruguay han podido tener sobre determinados sectores productivos. A este respecto, se ha invitado a expertos sectoriales que, desde su conocimiento de los mercados, pudieran complementar las previsiones globales de los organismos internacionales (contribuciones de **Josephs y Fry, Burrell, Comisión Europea, Mili, Rodríguez y Sanz, Compés, García Álvarez-Coque y Aldanondo**).

Con respecto al mundo industrializado, los analistas llegan a la conclusión de que tanto los Estados Unidos como la Unión Europea han sido capaces de aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura con muy pocos cambios en sus políticas nacionales, como lo destacan **Josling y Tangermann** en su contribución a este número. Las negociaciones agrícolas del GATT entre las grandes potencias comerciales, los EE.UU., la UE, el Japón y el Grupo Cairns, desembocaron en un «acuerdo débil» o «*light*», como lo refleja la tímida reducción arancelaria, muy inferior a los postulados iniciales de los países más librecambistas en los prolegómenos de la Ronda Uruguay.

Desde el punto de vista del resto del mundo, las políticas de comercio exterior de los Estados Unidos y de la Unión Europea siguen sin representar un modelo de libre comercio y ello es señalado por **Anderson**, en su contribución. En los Estados Unidos, las restricciones a la importación siguen siendo apreciables en productos como la carne de aves, los cítricos, el azúcar y los productos lácteos. En la Unión Europea, la arancelización de las barreras al comercio está lejos de ser perfecta, como lo demuestran numerosos ejemplos en los sectores del banano, las frutas y hortalizas y los cereales. Los equivalentes arancelarios acordados en la Ronda Uruguay para el año 2000 en los Estados Unidos y en la Unión Europea se sitúan en muchos casos por encima de los aranceles realmente aplicados en años recientes. La reducción de subsidios a la exportación es tímida y, en la práctica, otorga una legitimación de estos subsidios mientras se encuentren comprendidos en los límites establecidos en el Acuerdo.

El Acuerdo sobre Agricultura es, desde luego, imperfecto. Podemos incluso afirmar que dicho Acuerdo *consagra* la posibilidad de considerar al sector agrario como excepcional en el

marco del GATT. De este modo, una valoración pesimista nos llevaría a observar el Acuerdo sobre Agricultura como un instrumento de legalización de las distorsiones al comercio mundial agroalimentario. Sin embargo, las respuestas políticas de las principales potencias agrícolas del planeta (EE.UU. y la Unión) demuestran que el Acuerdo sobre Agricultura ha sido una reforma institucional que juega más a favor o en contra de la liberalización del comercio agroalimentario. Uno de los resultados más útiles de la Ronda Uruguay fue el acuerdo de que el proceso negociador continuaría en el futuro, a través de unas nuevas negociaciones que se iniciarán en 1999. Los miembros de la OMC ya no parten desde cero, como al inicio de la Ronda Uruguay. Esta vez, las imperfectas reglas acordadas al final de la Ronda Uruguay constituyen el punto de partida, la referencia para las nuevas negociaciones.

Lo importante en la dirección marcada por la Ronda Uruguay es el cambio de actitud que se constata tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea en relación al papel de las políticas de comercio agroalimentario. En los Estados Unidos, se plantea la cuestión de en qué grado este país será capaz de realizar concesiones en sus sectores de importables (en particular, azúcar y lácteos) a cambio de un mayor acceso a los mercados de sus exportables (cereales y oleaginosas). En la Unión Europea, el programa de reformas propuestas por la Agenda 2000 contempla una reducción adicional de los precios de intervención de los cereales, carnes de vacuno y productos lácteos, unido a la concesión de pagos directos a los ya otorgados en el marco de la reforma de 1992.

En la práctica, nos aproximamos a un consenso inusual entre las dos grandes potencias comerciales. En la Unión Europea el mercado está dejando de ser anatema entre los agentes del sector agrario. Es más, se van abandonando poco a poco los enfoques de los años ochenta que restringían las superficies y las producciones, restando libertad a los productores. Dada la tendencia hacia la reducción de los aranceles de importación, la Unión Europea se ve enfrentada ante la alternativa de imponer fuertes controles de oferta (retiradas de tierras, reducción de las cuotas azucareras y lácteas, etc.) o en cambio reducir los precios domésticos a los niveles internacionales para evitar recurrir a la subvención de las exportaciones. Esta última parece ser la estrategia elegida por la Comisión.

Los distintos países son, hoy más conscientes que nunca, de su interdependencia global. Ésta no hace imposible el proteccionismo comercial. Pero ha transformado la economía agraria mundial de un modo que hace mucho más difícil y costosa la vuelta atrás. Ello no significa que haya finalizado el debate sobre la competencia leal. Surgen nuevos conflictos y temas que serán difíciles de abordar en una próxima negociación.

## 7. NUEVOS MODOS DE AYUDA A LA AGRICULTURA

El consenso entre las políticas agrarias de las dos principales potencias comerciales se plasma, por tanto, en un enfoque ofensivo en el mercado internacional, posibilitado por la ganancia de competitividad. Pero si los productores de estos países aceptan dicho enfoque es porque existe una compensación, que recibe el nombre de pago directo. Este es el instrumento elegido por las grandes potencias comerciales para dotar de «combustible político» a la reforma de sus respectivos sectores agrarios.

La legitimidad de los pagos directos será un tema de debate en los próximos años. Por el momento, puede pensarse en numerosos medios de subvencionar a los productores que escapen a los compromisos actuales de reducción, es decir, que puedan ser clasificados como «caja verde».

En un mundo como el que precedió a los Acuerdos de la Ronda Uruguay resultaba relativamente fácil identificar una medida como distorsionadora del comercio internacional. El mismo Acuerdo sobre Agricultura llegó a la fácil conclusión de que un movimiento hacia el libre comercio pasaba por la arancelización, la limitación de los subsidios a la exportación y de los desembolsos presupuestarios «conectados» a la producción. Pero, aunque se van identificando las categorías más obvias de medidas distorsionadoras del comercio, queda la «caja verde».

¿Quién puede pensar que hay un pago a los productores agrarios totalmente desconectado de la producción? La simple garantía a los productores agrarios de los países industrializados de la existencia de programas de mejora estructural, mejora de los servicios de comercialización, promoción del consumo y planes de investigación, por citar algunos ejemplos, comporta una mejora de la competitividad a largo plazo. El ex-

tremo más discutible de «pagos desconectados» es el correspondiente a aquellos pagos que se mantienen invariables con los precios, áreas o cabezas actuales, pero que son función de costes, rendimientos, áreas o cabezas del pasado. Esos pagos desconectados son la esencia de la nueva filosofía de la Política Agrícola Común. Los pagos directos se están extendiendo a los distintos sectores de la agricultura de la Unión (3).

No hay, pues, una frontera nítida racional entre lo que puede ser *políticamente* clasificado o no como distorsión comercial. Lo que la Unión Europea y los Estados Unidos acuerden en las próximas negociaciones forma parte del intercambio político que permite un equilibrio en el juego estratégico entre las potencias comerciales. Desde este enfoque, coincidimos con Tangermann (1997) en señalar que la Organización Mundial del Comercio es una instancia jurídica que está relativamente alejada de lo que podríamos denominar el «first best» de la economía del bienestar.

Las negociaciones de los próximos años se desarrollarán en un entorno en el que las fuerzas de la globalización (incluyendo las transferencias de información, ideas, capital y nuevas tecnologías) tendrán un impacto cada vez más intenso sobre los mercados. Dicho entorno, unido al interés de las grandes potencias comerciales en asegurarse mercados externos, más que en encerrarse en los internos, implicará probablemente reducciones adicionales en los subsidios a la exportación y en los aranceles consolidados (con aumento consiguiente de contingentes arancelarios). También serán cuestionadas las empresas de comercio de estado y las disposiciones de salvaguardia especial.

Pero siempre quedará la «caja verde» como un «refugio» de subvenciones que no será desmantelado. Incluso los países industrializados intentarán cualificar sus ayudas como «verdes» (fomento de la agricultura compatible y de la conservación del medio natural) y de «caja verde». Aparecen, por tanto, las ayudas «doble-verde» como el paradigma de la ayuda exenta de compromisos de reducción en el futuro. En el límite las ayudas «doble-verde» no serían consideradas como «subsidio» sino como el pago que la sociedad realiza a

---

(3) Recientemente, la Comisión Europea tuvo que aplazar su propuesta de «ayudas por árbol» al olivar ante la fuerte oposición de España.

los agricultores por la provisión de un servicio público como es la preservación del medio ambiente. Un problema resultará de la capacidad de poder identificar qué parte de dichos pagos es realmente «verde» y qué parte podría comportar una distorsión comercial. Como señala Buckwell *et alia* (1997) una gran parte de la discusión internacional en los próximos años sobre la ayuda a la agricultura se centrará en asegurar que la caja verde sea realmente «verde».

La tendencia, por tanto, de las dos principales potencias agrarias internacionales es la de aceptar la globalización del comercio mundial agroalimentario como un hecho. Pero difícilmente ambos actores renunciarán al gasto público como instrumento de protección, más o menos vestido de «caja verde». En este contexto, las distorsiones comerciales a corto plazo irán cediendo poco a poco terreno, pero los países con mayor capacidad de gasto público podrán reforzar la competitividad a largo plazo de su agricultura mediante los desembolsos de caja verde. Los países en desarrollo se verán empujados seguramente por una nueva ola de liberalización comercial que abarcará el umbral del siglo XXI. Con una diferencia en su contra: la capacidad de los países en desarrollo de nutrir la «caja verde» está más limitada por restricciones presupuestarias que la de los países industrializados. La cuestión es «quién le pone el cascabel al gato» es decir, si los países en desarrollo serán capaces de exigir un mayor control sobre las ayudas de caja verde, para evitar su carácter distorsionador a medio plazo.

La Unión Europea, si se aprueba el programa de reformas denominado Agenda 2000, lleva el camino de llegar al acuerdo de que, para el año 2006, seguirá gastando 54.500 millones de Ecus al año en su PAC. Estos ingentes medios financieros para un colectivo de menos de diez millones de agricultores seguramente influirán en la posición competitiva de la agricultura de la Unión, por más que los pagos puedan ser catalogados de «caja verde» en el siglo que viene.

## AGRADECIMIENTOS

Se agradece el apoyo prestado por Elena Cebrián y Mamen Abad a la traducción de los artículos de R. Cook, A. Burrell, K. Anderson y N. Alexandratos y Jelle Bruinsma. □

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALEXANDRATOS, N. (1996): «China's Cereals Deficits in a World Context», *Agricultural Economics*, 15-6.
- ALEXANDRATOS, N. (1998): «Necesidades de comercio mundial de cereales para el año 2030», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- ANDERSON, K. (1998): «El futuro de la agricultura en la OMC: una perspectiva del Grupo Cairns», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- BROWN, L. (1995): *Who Will Feed China, Wake-up Call for a Small Planet*. W. W. Norton, New York.
- BUCKWELL, A. *et alia* (1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*. Report of an Expert Group Convened by Commission of European Communities Directorate General VI/A1 april 1997. Mecanografiado.
- BURRELL, A. (1998): «Tendencias en los mercados mundiales de productos lácteos». *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «PAC 2000: El futuro de los mercados internacionales de productos agrarios. El caso de la carne de vacuno», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. y ALDANONDO, A. (1998): «La OMC y la solución de diferencias comerciales: el caso del plátano», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- COOK, R. (1998): «Tendencias internacionales en el sector de frutas y hortalizas», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- CORDEU, VALDÉS y SILVA (eds.): *Proceedings of FAO* (World Bank Workshop, FAO and World Bank). Santiago de Chile 1997.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. y RIVERA, L. (1998): «La respuesta de la agricultura española ante el cambio de escenario», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- JOSEPHS, T. y FRY, J. (1998): «Tendencias en el mercado mundial del azúcar», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- JOSLING, T. y TANGERMANN, S. (1998): «Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para

- la próxima ronda de negociaciones», *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
- MCCALLA, A. (1998): «Perspectivas de la seguridad alimentaria en el siglo XXI». *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
  - MILI, S.; RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, M. y SANZ, J. (1998): «El sector del aceite de oliva ante la globalización de mercados: reflexiones desde una perspectiva de demanda». *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
  - ROSENGRANT, M. W.; AGCAOLILI-SOMBILLA, M. y PÉREZ, N. D. (1995): *Global food supply and trade to 2020: Implications for policy and investment*. IFPRI, Washington D.C.
  - RUGGIERO, R. (1997): *Address to the XII meeting of the Common Market Council (Mercosur heads of state summit)*, junio de 1997.
  - SARRIS, A. (1998): «¿Ha aumentado la inestabilidad de los mercados internacionales de cereales?». *Revista Española de Economía Agraria* (este número).
  - IATRC (International Agricultural Trade Research Consortium): *Spell out IATRC*.
  - TANGERMANN, S. (1997): «Banana policy: a European perspective», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 41 (2): pp. 277-282.
  - THE WORLD BANK (1996): *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington D.C.