

Efectos de la Ronda Uruguay en los **MERCADOS AGROPECUARIOS**

Por: Javier Fernández Salido (*)

INTRODUCCION

En el presente artículo se estudia la evolución de los mercados mundiales de productos agropecuarios durante los años inmediatamente posteriores a la firma del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) de la Ronda Uruguay (RU), y se examina si se han producido cambios de importancia que puedan atribuirse a la aplicación de dicho acuerdo. El análisis abarca tanto productos sujetos a altos niveles de protección y ayuda (cereales, productos cárnicos y lácteos, y azúcar), como productos que tradicionalmente han estado menos protegidos, tales como los productos tropicales primarios.

Con respecto al comercio y a los precios, el periodo de estudio fue razonablemente activo para algunos productos, y, en algunos casos, la propensión al alza de los mercados se debió, en parte, a la aplicación de los compromisos de la RU. Esta situación afectó principalmente a los mercados de cereales y productos cárnicos, en los que han tenido cierta influencia las reducciones de las subvenciones a la exportación, la introducción de compromisos en materia de acceso mínimo, así como el incremento de los niveles de consumo que ha acompañado al proceso de liberalización. Los precios de estos productos aumentaron como consecuencia de una disminución de existencias, provocada, en parte, por el descenso gradual en los niveles de intervención pública. Sin embargo, ésta no es la regla general, pues la evolución de otros mercados agrícolas durante el mismo periodo puede explicarse mediante factores totalmente ajenos a la RU, tales como las condiciones atmosféricas, los ciclos productivos, y las tendencias en mercados de productos sustitutivos. La debilidad de

los precios agrícolas en 1998 e, incluso, en 1999, vuelve a poner de relieve la influencia de factores no relacionados directamente con los acuerdos de la RU, tales como las crisis financieras que han afectado a numerosos países.

**SOLO EL AUGE DE LOS
PRECIOS DE LOS
CEREALES Y CARNICOS
PUEDE ATRIBUIRSE
DIRECTAMENTE A LA R.U.**

**ARROZ: MAS AFECTADO
POR LA CLIMATOLOGIA
QUE POR LA R.U.**

MERCADO DEL TRIGO

Durante el periodo 1995-98, la producción mundial de trigo fue alrededor de un 10 por ciento superior a la media de 1984-94, mientras que tanto el comercio como las existencias iniciales estuvieron por debajo de la

media del periodo anterior a la RU. Los precios mundiales aumentaron fuertemente en 1995-96, a causa de las malas cosechas de 1994 y 1995 y de los bajos niveles de existencias en los principales países exportadores. Esto último se debió principalmente a la política de reducción de existencias remanentes, relacionada con la adopción, por parte de algunos países, de los menores niveles de intervención pública requeridos por la RU. Además, las subvenciones a la exportación descendieron muy por debajo de los compromisos de la RU (en 1995, se utilizó sólo un 6 por ciento del total permitido). El aumento de los precios causó una fuerte expansión de la producción en 1996 y 1997, lo cual llevó a la reposición de existencias y a la reciente caída de los precios. Aún así, pese al descenso registrado en 1997 y 1998, los precios del periodo 1995-98 fueron cerca de un 9 por ciento más altos que la media de 1984-94.

MERCADO DE CEREALES SECUNDARIOS

Durante el periodo 1995-98, la producción y el comercio mundiales de cereales secundarios fueron superiores en un 7 y 2 por ciento, respectivamente, a la media de 1985-94. Por otro lado, las existencias remanentes de apertura de ejercicio fueron inferiores hasta en un 28 por ciento a la media del decenio precedente. Los precios de exportación del maíz de los Es-



(*) Dirección de Comercio y Productos Básicos de la FAO

tados Unidos y Argentina fueron superiores a la media anterior a la RU.

De hecho, los precios mundiales de los cereales secundarios subieron muy significativamente en 1995-96. El aumento puede explicarse por una disminución del 10 por ciento de la producción — debida a una combinación de meteorología adversa y políticas restrictivas — justo en el momento en que habían disminuido las existencias y la demanda estaba firme. Además, durante 1995, las importaciones de Japón, la República de Corea y Tailandia, superaron los niveles de sus contingentes, y los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) utilizaron sólo el 27 por ciento de su cuantía límite de subvenciones a la exportación, lo que ejerció una ulterior presión al alza sobre los precios. A raíz del fuerte aumento de los precios, la producción de cereales secundarios se recuperó durante el periodo 1996-97 y la demanda se debilitó, con el consiguiente descenso de los precios en los últimos años. Algunas disminuciones recientes de los precios pueden atribuirse a la demanda relativamente débil de productos pecuarios, debida en parte a la crisis financiera asiática.

MERCADO DEL ARROZ

En comparación con el promedio de 1985-94, en 1995-98 la producción de arroz (en su equivalente elaborado) aumentó en un 12 por ciento (41 millones de toneladas), el comercio en un 70 por ciento, y las existencias descendieron en un 7 por ciento. Los precios del arroz tailandés de grano largo fueron muy superiores a los del periodo anterior y se mantuvieron así en 1998. Lo mismo puede decirse del arroz de grano largo de los Estados Unidos y del tailandés de grano quebrado.

Sin embargo esta tendencia alcista no puede atribuirse exclusivamente a la RU. Por ejemplo, el fuerte aumento de los precios registrado en 1994 y parte de 1995 estuvo relacionado principalmente con la sequía en Japón. Su posterior debilitamiento en 1996 y 1997 se debió a una mejora general de la producción en los principales países importadores. En cambio, los aumentos registrados en 1998 obedecieron a las malas cosechas obtenidas en los países importadores de Asia Sudoriental y América del Sur, explicadas por anomalías

meteorológicas relacionadas con El Niño.

MERCADO DEL AZÚCAR

En 1995, no se preveían efectos significativos de la RU en la economía mundial del azúcar, dadas las limitadas concesiones sobre acceso a los mercados otorgadas por los principales países consumidores. La reducción de las exportaciones subvencionadas tan sólo representaba el 5 por ciento del comercio mundial, por lo que se consideraba que el estímulo principal para el comercio del azúcar vendría de las reducciones arancelarias en los países en desarrollo. Ya entonces, la FAO pronosticó que la producción, el comercio y los precios aumentarían ligeramente, pero por razones no necesariamente relacionadas con el AsA. Estas previsiones parecen haberse confirmado, pues, durante 1995-98, la producción, el co-

AZÚCAR: SE CONFIRMARON LAS PREVISIONES DE LA R.U.

ACEITES: LA R.U. IMPLUSO LIGERAMENTE LOS PRECIOS

mercio, las existencias y los precios mundiales del azúcar superaron los valores del periodo anterior a la entrada en vigor del acuerdo de la RU. No obstante, gracias al incremento de las cosechas, los precios disminuyeron significativamente en 1998.

El aumento de la producción y de las existencias se debió a la presencia de precios al productor relativamente favorables, mientras que el crecimiento económico y, en algunos casos, los precios al consumo subvencionados estimularon la demanda y el comercio. La débil demanda de importación registrada en 1998 en la Federación Rusa, China y algunos otros países de Asia afectados por la crisis financiera, junto con las abundantes cosechas obtenidas en 1998-99, provocaron un descenso notable de los precios en 1998. La mayor propensión a la exportación de Brasil, debida a la devaluación de su mone-

da, exacerbó esta situación de oferta excesiva y llevó a los precios mundiales a sus niveles más bajos en los últimos 20 años.

MERCADOS DE GRASAS Y ACEITES

En 1995-98, la producción y el comercio mundiales de grasas y aceites superaron significativamente los niveles del periodo 1985-94. Aunque los precios disminuyeron respecto al nivel máximo alcanzado en 1994, en 1995-98 fueron superiores a los del decenio anterior.

Tan sólo puede hablarse de un ligero impulso a los precios y el comercio por parte de la RU, en parte a causa de la disminución de las subvenciones a la exportación, y en parte a causa del estímulo de la demanda. Este efecto se ha concretado en un ligero ascenso de la producción y las exportaciones de aceites de palma y almendra de palma en Asia Sudoriental y, en menor medida, de aceite de soja en América del Sur.

MERCADOS DE HARINAS OLEAGINOSAS

En 1995-98 la producción y el comercio mundiales de harinas oleaginosas fueron muy superiores a los niveles alcanzados en 1985-94. No puede hablarse de un efecto directo significativo de la RU en los volúmenes y en los precios, pero sí de algunos efectos indirectos relacionados con la evolución de los mercados de productos pecuarios y de piensos. Los aumentos en la producción, los precios y el comercio se debieron principalmente a una continua expansión de la demanda del sector ganadero y al impulso del consumo provocado por el aumento de los precios de los cereales forrajeros en 1995-96. Las perspectivas a corto plazo sugieren un descenso de los precios a los niveles anteriores a 1995. A plazo medio, se prevé una demanda firme, pero moderada por los efectos de la desaceleración del crecimiento económico en Asia Meridional y Oriental.

MERCADOS CARNICOS

La producción, el comercio y los precios de carne bovina estuvieron, por lo general, por debajo de los promedios del decenio anterior. La mayor parte de la disminución de los precios se debió a la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y a otros factores de pánico que deprimieron la



HARINAS OLEAGINOSAS: ANIMADAS POR LA EXPANSION DEL SECTOR GANADERO

rea, impulsarían tanto el comercio como los precios de la carne de bovino. En realidad, el comercio y los precios se debilitaron en 1996 y principios de 1997, debido a la disminución de la demanda relacionada con los problemas sanitarios. Esta situación se vio ulteriormente agravada, en 1997 y 1998, por las crisis financieras registradas en Asia y Rusia.

En el sector porcino, los precios en 1995-98 eran significativamente inferiores a la media de 1985-94, mientras que el comercio y la producción mundiales eran superiores a la media. En este caso, el AsA ha implicado también una substancial mejora en materia de acceso a los mercados y un compromiso de disminución de las subvenciones a la exportación.

De hecho, en 1995, y especialmente en 1996, el comercio se vio impulsado por la disminución de los precios mínimos de importación y de los aranceles en Japón, y por las considerables compras realizadas por la Federación Rusa, estas últimas no relacionadas con el AsA. Posteriormente, sin embargo, el aumento de los volúmenes de importación japonesa activó la cláusula especial de salvaguardia, dando como resultado precios de entrada mucho más altos, que redujeron las importaciones. Los fuertes aumentos del comercio mundial de carne de porcino disminuyeron en 1997 y 1998 debido a problemas sanitarios y a la depresión de la demanda de importaciones en Asia como consecuencia de la crisis financiera. El incremento de las existencias en los principales países exportadores ha ejercido una presión a la baja sobre los precios desde 1998.

En el sector de la carne de ave, la producción y el comercio mundiales de 1995-98 fueron significativamente superiores a los promedios del decenio anterior, aunque los precios fueron inferiores a la media. En un principio, se supuso que el efecto principal de la RU sería el de fortalecer de alguna manera los precios, debido al aumento de las rentas de los consumidores, de los precios de los piensos, y a la disminución de las subvenciones a la exportación. Sin embargo, la reciente pujanza de este sector no puede atribuirse a la RU, ya que, en el periodo 1995-98, casi el 80 por ciento del aumento del comercio se explica por el crecimiento de la demanda en Rusia y China - países no miembros de la OMC.

Con respecto a la carne de ovino, la producción, el comercio y los precios fueron superiores a los niveles de 1984-94. Aún así, no pueden imputarse efectos significativos a la RU. En los Estados Unidos el comercio experimentó cierto impulso después de la abolición de la ley de importación de carne, aunque esto se ha visto contrarrestado por una evolución negativa - aunque no relacionada con la RU - de los mercados de otros países.

MERCADOS LACTEOS

En el sector lácteo, la producción y el comercio en 1995-98 fueron superiores a los de 1985-94, debido principalmente, por un lado, a la continua disminución de la producción en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y, por otro, al aumento de la producción en Australia, Nueva Zelanda y en varios países en desarrollo de Asia y América Latina.

Durante 1995-98, los precios fueron superiores a los niveles anteriores al AsA, incluyendo los de la leche desnatada en polvo, la mantequilla y el queso. Los precios del queso en los mercados mundiales se vieron favorecidos, en alguna medida, por la disminución de las subvenciones a la exportación. Sin embargo, los de la mayoría de los otros productos se vieron afectados por factores externos a la RU, ya que, en buena parte de los casos, los compromisos en materia de reducción de las subvenciones a la exportación se cumplieron en el marco de las pautas comerciales de ese periodo. En particular, los precios de la mantequilla se han visto influenciados por los niveles mucho más bajos

demanda de carne de bovino.

Antes de la RU, la Unión Europea (UE), el segundo exportador mundial de carne, utilizaba subvenciones a la exportación para casi todos sus envíos de carne de bovino. Actualmente, las exportaciones de carne de bovino de la UE se ven limitadas por límites máximos, tanto para el volumen subvencionado como para el valor de las subvenciones, lo cual sugiere que sin esas limitaciones la UE realizaría más envíos subvencionados y los precios mundiales de la carne de bovino serían aún menores. La reciente reposición de existencias en la UE, después de haber quedado casi eliminadas antes de la aplicación de la RU, confirma el papel importante que ha desempeñado la RU en la limitación del volumen de exportaciones subvencionadas en los mercados mundiales.

Las oportunidades de acceso mediante la apertura de contingentes arancelarios para la carne de bovino superan, con mucho, a las de los otros tipos de carne tomados conjuntamente. Por consiguiente, hace unos años se estimaba que los compromisos de mejora en materia de acceso a los mercados, principalmente en los Estados Unidos y la República de Co-



MERCADOS CÁRNICOS: MUY INFLUENCIADOS POR LA SANIDAD.

men de importación de la UE había causado pérdidas a los Estados Unidos por valor de 191,4 millones de dólares. Esta resolución ha permitido a los Estados Unidos imponer aranceles, por un total equivalente, a una serie de productos de la UE. En la actualidad, la UE está tratando de adoptar un régimen de importación de plátano compatible con la OMC.

MERCADOS DE CITRICOS

La RU no ha tenido un efecto importante a corto plazo sobre el comercio mundial de cítricos frescos. Mientras las exportaciones crecieron a un promedio anual del 7 por ciento en el periodo 1991-94, en el periodo 1994-1997 aumentaron sólo en un 1 por ciento.

En la UE, el mayor importador mundial de cítricos frescos, el AsA determinó una transformación del régimen de importación de frutas y hortalizas. El nuevo régimen sustituyó los precios de referencia y las exacciones variables por precios de entrada sujetos a equivalentes arancelarios máximos. Sin embargo, el nuevo sistema funciona de manera parecida (aunque no exactamente idéntica) al anterior, y, una vez sujetos a los equivalentes arancelarios, los precios de entrada para los cítricos alcanzan niveles semejantes a los de los precios de referencia anteriores (salvo para las naranjas, que alcanzan niveles superiores). Como consecuencia, no ha habido cambios importantes en las importaciones totales de cítricos de la UE después de la RU.

En el marco del AsA, los Estados Unidos han reducido en un 15 por ciento el arancel de importación del zumo de naranja concentrado y congelado (ZNCC) para la NMF. Hasta ahora, esta concesión no ha tenido, sin embargo, ningún efecto importante. Las plantaciones realizadas en el estado de Florida para reemplazar las plantaciones perdidas por las heladas a mediados de los años ochenta han alcanzado la plena maduración, obteniéndose abundantes cosechas en las últimas campañas. Al aumentar la producción de zumo de naranja

de excedentes de los últimos años — en comparación con los de comienzos de los años noventa — así como por la fuerte demanda de importación de la Federación Rusa. A partir de 1998, los precios internacionales de los productos lácteos han bajado como consecuencia de la disminución de la demanda, explicada por la desaceleración económica que tuvo lugar en Asia Sudoriental, la Federación Rusa y Brasil, importantes importadores netos de productos lácteos.

Los productos lácteos han sido objeto de dos casos propuestos a la OMC: uno sobre el sistema canadiense para la fijación de precios de la leche (que, según los países competidores, constituye una subvención cruzada a las exportaciones por vía de los altos ingresos que genera el mercado interno), y el otro sobre las exportaciones de mantequilla de Nueva Zelanda a la UE.

MERCADO DEL PLATANO

El volumen de las exportaciones de plátano en 1995-98 fue superior a los niveles de 1985-94. Durante el periodo 1985-94, el comercio mundial fue fuertemente ascendente, particularmente porque las exportaciones hacia la UE habían sido excepcionalmente altas en el periodo anterior a la entrada en vigor, a mediados de 1993, de la nueva organización común de mercado para el plátano, con la mayor parte de los países exportadores tratando de consolidar su penetración en el mercado europeo antes de la implantación de contingentes

arancelarios. Desde entonces, el comercio mundial ha seguido creciendo, pues la disminución de las importaciones de la UE ha coincidido con un crecimiento más rápido de las exportaciones a otras zonas, principalmente Europa Oriental, la CEI y China.

Tres mercados (los Estados Unidos, la CE y Japón) representan más de las dos terceras partes de las importaciones mundiales de plátano. Los Estados Unidos, el mayor mercado importador, no aplican derechos arancelarios ni restricciones cuantitativas a las importaciones de este producto. Japón, por el contrario, sí aplica un arancel de importación de temporada. Como consecuencia de sus compromisos adquiridos en virtud de la RU, los derechos arancelarios impuestos a la Nación más Favorecida (NMF) han ido disminuyendo gradualmente; sin embargo, prácticamente todas las importaciones de plátano de Japón se realizan a través de aranceles aduaneros preferenciales, por debajo de los derechos arancelarios para la NMF.

A través del mecanismo de solución de diferencias, la RU ha tenido un importante efecto indirecto en la economía mundial del plátano. En relación con los casos planteados por los Estados Unidos y Ecuador contra la UE, el Grupo sobre la Solución de Diferencias (GSD) resolvió que el régimen de importación de plátano de la UE violaba diversas secciones del GATT, particularmente el Artículo XIII. El GSD estableció que el régi-

en los Estados Unidos, la demanda de importaciones ha disminuido.

A más largo plazo, los efectos principales de la RU en el comercio mundial de cítricos podrían materializarse a través del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). El proceso actual de armonización de procedimientos de prueba puede dar lugar a un comercio más libre. Ultimamente, algunos de los principales países importadores han acordado eliminar las prohibiciones a las importaciones de cítricos basadas en razones fitosanitarias, al haberse demostrado que los riesgos son muy limitados. Por ejemplo, Japón ha aceptado los protocolos de importación para las mandarinas australianas, mientras que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ha propuesto que se permitieran las importaciones de cítricos de Argentina. En la UE, continúan las negociaciones sobre la aplicación de las MSF con Argentina y Uruguay, con vistas a abrir más su mercado a los cítricos de estos países.

MERCADOS DE BEBIDAS TROPICALES

Los volúmenes de producción y comercio del café en 1995-98 fueron ligeramente superiores a los niveles de 1985-94. Los precios del café habían estado en una pronunciada tendencia a la baja desde mediados de los años ochenta hasta 1993, cuando los daños causados a los cultivos por las condiciones atmosféricas dieron lugar a una grave escasez. No se han producido efectos atribuibles a la RU, pues, ya con anterioridad a la misma, el comercio del café estaba exento de obstáculos no arancelarios y los aranceles eran en general reducidos. La evolución de los precios en 1995-98 se debió, pues, principalmente al carácter cíclico del cultivo y a la incidencia de las heladas en Brasil, así como, en alguna medida, al sistema de retención de exportaciones.

La situación del cacao se asemeja a la del café, con una producción y un comercio mundiales ligeramente superiores a los valores de 1985-94. Los precios experimentaron una fuerte trayectoria descendente durante el decenio anterior a la firma del Convenio Internacional del Cacao en 1993. La subida de los precios registrada en 1995-98 no se puede imputar a la RU, sino a factores cíclicos y a la limita-

ción de la producción en varios de los principales países exportadores.

Con respecto al té, la producción y el comercio mundiales fueron superiores a los niveles de 1985-94, pero los precios fueron inferiores a la media de 1985-94. La RU ha tenido pocas repercusiones en la economía mundial del té, ya que los aranceles ya eran bajos o nulos en los principales mercados de importación. No obstante, queda un margen para un cierto crecimiento en los mercados en expansión de los países en desarrollo. La reciente crisis económica mundial ha inhibido algo dicho crecimiento.

MERCADOS DE MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS

Por lo general, las materias primas agrícolas se comercializan con pocas restricciones arancelarias, y no se han visto afectadas directamente por el AsA de la RU. El algodón, el caucho, las pieles y cueros, así como las fibras naturales tales como el yute no han experimentado directamente cambios significativos. Muchas de estas materias tienen en la actualidad precios reducidos. En algunos casos, como el caucho y las pieles y cueros, esta tendencia a la baja puede explicarse por las recientes dificultades económicas de algunos países importadores. En otros, como el algodón y el yute, han influido factores cíclicos relacionados con los altos niveles de producción y con la acumulación de existencias en los últimos años.

Sin embargo, los productos fabricados con esas materias primas pueden verse afectados por otros acuerdos de la RU distintos del AsA. Es probable que el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) resulte en un aumento considerable del comercio de textiles y, por consiguiente, en cam-

bios en la estructura geográfica del comercio del algodón. Se espera, por tanto, cierto incremento en la demanda global de algodón, pero es improbable que suceda nada antes de que se aplique plenamente el acuerdo en 2005. Además, han disminuido los derechos de importación de algunos productos de cuero, particularmente el calzado, y también podrían verse favorecidos los intercambios de esta materia prima.

CONCLUSIONES

La coyuntura favorable del mercado para algunos productos agropecuarios registrada en la segunda mitad de los años noventa puede atribuirse en parte a la RU. Este parece ser el caso de los cereales y los productos cárnicos, para los que el auge de los precios y, en menor medida, del comercio se debió a la disminución de las subvenciones a la exportación, la introducción de oportunidades de acceso mínimo, y la disminución de la intervención pública en los mercados, con el consiguiente descenso de existencias. Sin embargo, para la mayoría de los otros productos agropecuarios, las repercusiones de la RU en el volumen del comercio y el nivel de los precios fueron insignificantes.

Promedio de la producción, el comercio y los precios mundiales de los productos agropecuarios en 1985-94 y 1995-98.

Promedio de la producción, el comercio y los precios mundiales de los productos agropecuarios en 1985-94 y 1995-98.

		Producción	Comercio	Existencias	Precios
		... millones de toneladas ...			Dólar/tonelada
Trigo ¹	1985-94	538	96	143	140
	1995-98	588	94	118	166
Cereales secundarios	1985-94	825	90	167	102
	1995-98	885	91	130	125
Arroz (elaborado)	1985-94	337	13	58	258
	1995-98	378	22	54	310
Azúcar	1985-94	107	28	30	209
	1995-98	124	35	43	252
Grasas y aceites	1985-94	74.6	26.9		490*
	1995-98	96.2	43.6		592
Harinas oleaginosas	1985-94	124.1	57.1		206*
	1995-98	152.7	72.8		228
Carne de bovino	1985-94	54.0	5.81		2575
	1995-98	42.1	6.7		1831
Carne de porcino	1985-94	68.6	4.1		407
	1995-98	80.8	5.7		2532
Carne de ave	1985-94	40.3	2.8		1009
	1995-98	57.8	6.7		881
Carne de ovino	1985-94	6.8	0.87		2708
	1995-98	7.3	0.88		3951
Leche	1985-94	529	53.1		1386*
	1995-98	543	63.6		1867
Café	1985-94	5.9	4.8		2271
	1995-98	6.0	4.6		2662
Cacao	1985-94	2.4	1.8		1524
	1995-98	3.0	2.0		1546
Té	1985-94	2.5	1.1		1901
	1995-98	2.8	1.2		1882
Bananas	1985-94	47.2	8.4		561
	1995-98	57.9	11.7		590
Yute	1985-94	3.6	0.4		334
	1995-98	3.2	0.4		344
Algodón	1985-94	19.2	5.8		1498
	1995-98	19.2	5.8		1785
Caucho	1985-94	5.3	3.5		918
	1995-98	6.6	4.8		1226

* Aceite de soja¹ Harina de soja¹ PMS

¹ Trigo rojo duro de invierno No.2; cereales secundarios, maíz amarillo No.2 de los Estados Unidos; arroz Thai elaborado 100%; azúcar crudo CAL. Los precios del trigo y los cereales