



Perspectiva agrícola de la OCDE

AGRICULTURA Y ALIMENTACION



2001

Perspectiva agrícola de la OCDE 2001-2006



ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1.º de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países miembros manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico; y
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de la Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Publié en français sous le titre:
PERSPECTIVES AGRICOLES DE L'OCDE
2001-2006

Published in English under the title
OECD AGRICULTURAL OUTLOOK
2001-2006

© OECD 2001

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: www.copyright.com. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas.....	6
Panorámica general.....	7
Resumen.....	9
Supuestos de orden económico y político.....	21
Cereales.....	31
Semillas oleaginosas.....	53
Carne.....	65
Productos lácteos.....	77
Aranceles y cuotas arancelarias en los intercambios agrícolas de la OCDE.....	89
Perspectiva a largo plazo de la agricultura y el medio ambiente	105
Metodología.....	119
Referencias.....	173

Anexos

Anexo I	Tablas estadísticas.....	121
Anexo II	Glosario de términos.....	183

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Selección de eventos políticos futuros.....	26
Cuadro 2.	Etiquetado de alimentos transgénicos.....	27
Cuadro 3.	Análisis preliminar de los pagos por superficie en EE.UU. y sus efectos en la perspectiva.....	34
Cuadro 4.	Reacción del mercado ante la política de cereales de la Unión Europea y de Estados Unidos provocada por las variaciones de precios.....	45
Cuadro 5.	Reacción del mercado internacional de semillas oleaginosas ante la prohibición temporal de la UE del uso de piensos a base de harinas animales.....	61
Cuadro 6.	Reacción del mercado porcino internacional ante los brotos de fiebre aftosa del año 2000 en Corea y Japón..	70
Cuadro 7.	Reacción ante las normativas medioambientales sobre cría intensiva de ganado en los Países Bajos	75
Cuadro 8.	Reforma de la política de productos lácteos en Australia	83
Cuadro 9.	¿Cuál es la sensibilidad de las previsiones de esta perspectiva en cuanto a factores variables?	86
Cuadro 10.	Inclusión de cuotas y aranceles en los productos básicos de la <i>Perspectiva</i>	90
Cuadro 11.	Dinámica económica de los contingentes arancelarios	91
Cuadro 12.	¿Cuál es la perspectiva de la agricultura de la OCDE hasta el año 2020?.....	106

PANORÁMICA GENERAL

- Los mercados agrícolas están saliendo de un prolongado periodo de recesión que ha visto el valor de muchos productos básicos reducido a mínimos históricos. Hasta el año 2006 se espera una subida mundial gradual de los precios, que será mayor para algunas carnes y productos lácteos que para los cereales y semillas oleaginosas. Los precios de la carne porcina y vacuna seguirán variando cíclicamente, previéndose una bajada durante el periodo de la perspectiva. Los precios de la carne de vacuno en Europa estarán sujetos a la presión adicional de la propagación de la EEB y a la necesidad de reducir la producción por la disminución de la demanda. La situación resultante del reciente brote de fiebre aftosa en la Unión Europea y en Argentina es otro acontecimiento con el que no se contaba y que ha afectado los mercados de productos animales a medio plazo. Los precios reales, ponderados por la inflación, se mantendrán relativamente estables durante este periodo, a pesar de que la tendencia histórica a largo plazo es de bajada.
- El crecimiento a medio plazo de la economía y población mundiales, respaldado por un crecimiento económico más sólido en el área de la OCDE y por la rápida y continua recuperación de Asia, Latinoamérica y Rusia de las turbulencias financieras de finales de la década de 1990, han llevado a un reacondicionamiento del mercado. Esta situación se caracteriza por un crecimiento de la demanda de productos agropecuarios más rápido que la producción y unos coeficientes de existencias para el consumo muy ajustados. La demanda aumentará más rápidamente en los países en vías de desarrollo gracias a un mayor poder adquisitivo, a la urbanización, la mejora de la dieta y a un mayor crecimiento demográfico.
- Se prevé un aumento mundial de productos agrícolas durante el periodo de la perspectiva, combinándose el incremento de la cuota de productos animales y de piensos con la reducción de la de granos alimentarios. Los aumentos de rendimiento y productividad seguirán desempeñando el papel más importante en el crecimiento de la producción. Aunque los países no miembros de la OCDE contarán con el grueso del aumento de la producción mundial, ésta no será suficiente para satisfacer su creciente demanda, quedando cubierto el déficit por un aumento de importaciones de los países de la OCDE.
- El comercio de productos a granel y elaborados vivirá su expansión. Las exportaciones netas de cereales de los países de la OCDE serán las que más aumenten hasta 2006, seguidas por los productos cárnicos y lácteos.
- Las ayudas agropecuarias de la OCDE siguen teniendo gran repercusión en los mercados agrícolas, dado que el ritmo y la profundidad de las reformas de políticas agrarias son diversos, con avances en algunos países y atrasos o suspensiones en otros. Muchos programas nacionales serán sometidos a revisión y se anticipa un nuevo acuerdo multilateral sobre agricultura de la OMC durante el periodo de la perspectiva. A su vez, los gobiernos se enfrentan a una gama más amplia de nuevos problemas y, en función de la atención que les presten, tendrán mayor o menor repercusión en los mercados y el comercio.
- La revisión de programas agropecuarios nacionales prevista en el marco de las negociaciones agrarias de la OMC ofrecen la oportunidad de continuar con la reforma de políticas agrarias a medio plazo. El aumento de precios previsto puede facilitar dichas reformas y hacerlas más aceptables para los agricultores. Además, este aumento y el de la renta agropecuaria pueden verse reforzados si los gobiernos diseñan políticas agrarias (y otras) acordes con sus objetivos económicos, medioambientales y sociales, que sean efectivas y que provoquen un mínimo trastorno en la producción y el comercio.

Las características del mercado varían a medida que empieza la recuperación

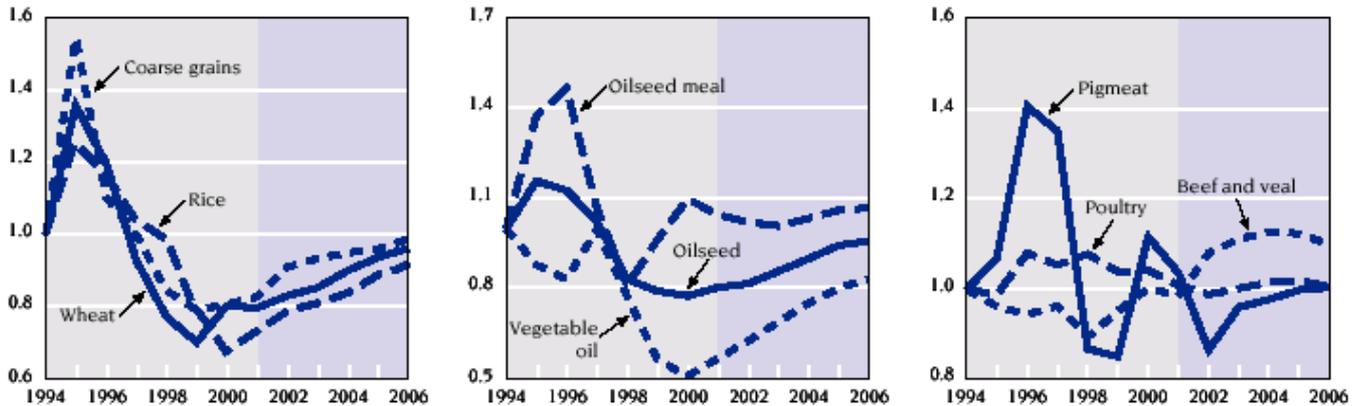
Los mercados agrícolas están saliendo de su depresión

La agricultura de la OCDE está saliendo por fin de un periodo inusualmente duro de ajustes de precios hasta mínimos históricos, enfrentándose ahora a las necesidades cambiantes de un mercado cada vez más diversificado. Las previsiones de oferta y demanda sugieren que ya se ha superado lo peor de la crisis; la demanda global entra en una fase algo optimista en medio de una ralentización del crecimiento de producción agrícola en muchos países. Los productores agrícolas ven probable un aumento progresivo de los precios nominales del grano y de semillas oleaginosas, manteniéndose no obstante por debajo de los niveles máximos de mediados de la década de 1990, siempre y cuando las condiciones climáticas sean normales y se mantengan las políticas actuales. El aumento de demanda hará subir más los precios de productos lácteos y de algunas carnes gracias a la aceleración del crecimiento económico global debida a la recuperación sostenida de las economías asiáticas, latinoamericanas y de transición fuera de la OCDE. La naturaleza cíclica de la producción de carne porcina y vacuna característica de la OCDE llevará a una caída de los precios a medio plazo de la primera y al final del periodo para la segunda en medio de una tendencia alcista en el ámbito mundial. A pesar de todo, el sector bovino europeo se enfrenta a una perspectiva bastante más funesta de lo que reflejan las previsiones debido a la propagación de la EEB y a la necesidad de reducir la producción como consecuencia de la drástica caída de la demanda nacional y a las numerosas barreras a la importación. Las consecuencias del reciente brote de fiebre aftosa en la Unión Europea y en Argentina es otro factor con el que no se contaba y que repercute en las perspectivas mundiales y nacionales para los productos animales y, posiblemente, también para los piensos.

El marco macroeconómico es más favorable

Las previsiones agrícolas muestran el impacto de las fuerzas globales y nacionales en el sector. Los factores globales se basan en la presunción de una mejora del clima macroeconómico, a pesar de que las perspectivas a corto plazo de las variables macroeconómicas clave y de las economías se han vuelto últimamente algo inciertas. Se presume que la región de la OCDE proseguirá su crecimiento económico, modesto, pero más equilibrado, con una ralentización de la robusta expansión de América del Norte y la consolidación de la recuperación en Europa y en Japón. La rápida recuperación de Asia, Latinoamérica y Rusia de la debacle financiera de finales de la década de 1990 (y el mayor crecimiento generalizado en las economías en vías de desarrollo y de transición) debería estimular el consumo y el comercio de productos agrícolas. El valor del dólar estadounidense y otras monedas será otro elemento importante en la evolución de los precios de productos básicos, además de repercutir en la competencia y en los volúmenes exportados. Los costes de energía y del petróleo (si se mantienen) deberían afectar menos que en el pasado a la economía mundial. Sin embargo, aumentarán los costes agrícolas y limitarán la rentabilidad de los primeros años de la *Perspectiva*, mientras que los precios mundiales (y los ingresos agrícolas) de algunos productos básicos acaban de empezar a recuperarse .

Figura 1. **Perspectiva de los precios en el mundo en 2006**
(Índice 1994 = 1)



Fuente: Secretariado de la OCDE.

La demanda está aumentando en los países en vías de desarrollo con el crecimiento demográfico y el incremento de su renta

Se espera que el mayor crecimiento de la demanda de productos agrícolas a medio plazo se produzca en regiones fuera de la OCDE, especialmente en los países asiáticos en vías de desarrollo. Entre los factores que influyen en esta tendencia se encuentran el crecimiento demográfico mundial, del cual se prevé que el 90% tenga lugar en países en vías de desarrollo, y más de la mitad en Asia. La prosperidad económica y el crecimiento de la producción en estos países también está generando un aumento de las rentas personales y propiciando una mayor variedad en las dietas, sustituyéndose cada vez más los alimentos básicos por las proteínas animales y las calorías. El aumento de la demanda de productos animales se centra principalmente en los países en vías de desarrollo de Asia y Latinoamérica, aunque también se incrementará el consumo en algunos países asiáticos de la OCDE. Por otra parte, la progresiva urbanización y una mayor apertura comercial están estimulando la demanda de alimentos elaborados y comidas rápidas basadas en productos del trigo y otros cereales.

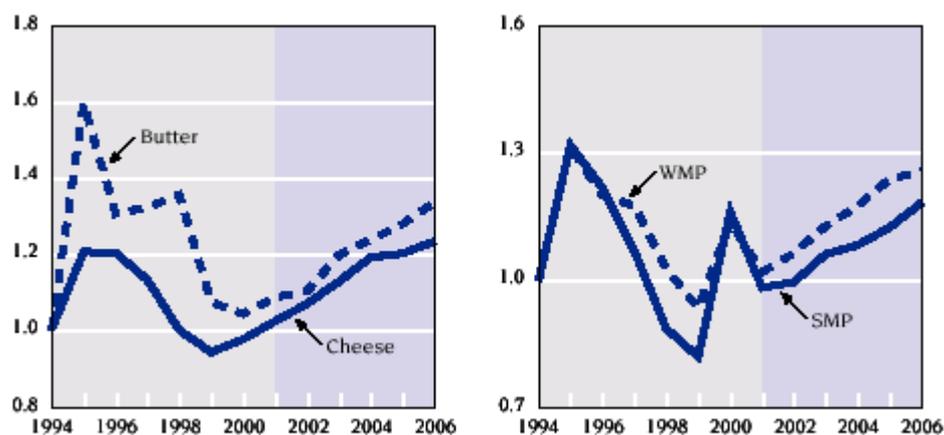
El consumo por habitante está alcanzando el punto de saturación en los países de la OCDE

Con pocas excepciones, el consumo por habitante de productos agrícolas en los países de la OCDE está llegando al nivel de saturación. El mercado muestra más tendencia hacia el consumo de productos animales de valor añadido, alimentos sofisticados y muy elaborados, que al aumento del consumo de productos básicos a granel. La salud y el estilo de vida son factores que están influyendo en las preferencias de algunos productos agrícolas en lugar de otros. A modo de ejemplo, el consumo de carne roja se está viendo desplazado por el de carne blanca como la de ave, y cada vez se consume más fibra en las dietas. Estos cambios en las preferencias y el aumento de variedad y disponibilidad de alimentos elaborados están estimulando a su vez la demanda de productos agrícolas básicos y de los piensos necesarios para producirlos.

El crecimiento de la demanda minará las existencias y finalmente beneficiará los precios agrícolas

Esta diversidad de tendencias apunta a una inversión de la situación del mercado. La moderación actual de precios agrícolas, resultante de varios años de cosechas récord y de fuertes ofertas de exportación, dará

Figura 1. (cont.) **Perspectiva de los precios en el mundo en 2006**
(Índice 1994 = 1)



Fuente: Secretariado de la OCDE.

Dará lugar a un crecimiento regular de la demanda mundial más rápido que la producción y a una apreciable disminución de la proporción entre existencias y consumo. En 2006 este reacondicionamiento del mercado debería permitir la recuperación moderada de los precios de los cereales y semillas oleaginosas próxima al nivel medio alcanzado entre 1995 y 1999, si bien con algunas tendencias divergentes. Se espera, por ejemplo, que los precios mundiales del arroz se recuperen con menos vigor que los del trigo o el cereal secundario, teniendo en cuenta que la producción supera globalmente el aumento de la demanda y que las existencias globales aumentan (véase figura 1).

Los precios aumentarán más deprisa para algunos productos cárnicos y lácteos que para las cosechas

En contraste con algunos productos vegetales, los precios mundiales de carne y de la mayoría de productos lácteos alcanzaron sus mínimos en 1999. Salvo el caso de la mantequilla, deberían subir más deprisa durante los próximos años y, en algunos casos, llegar a exceder la media alcanzada en la segunda mitad de la década de 1990. No obstante, se espera que los cambios estructurales de la industria porcina, con explotaciones más grandes de mayor productividad y menor coste, hagan aumentar la oferta y moderar el índice de subida de los precios de productos de este tipo de carne, especialmente en América del Norte. Mientras tanto se espera que los precios del mercado de vacuno aumenten en la región del Pacífico y diverjan de los del mercado del Atlántico, donde la crisis de la EEB en la Unión Europea sigue restringiendo las oportunidades de exportación, ejerciendo presión sobre los precios y acumulando existencias por los ajustes del sector a una menor demanda.

La producción se incrementará y está aumentando la mezcla de producciones

Según las previsiones, la producción agrícola mundial aumentará más rápidamente durante el periodo de la perspectiva que durante la segunda mitad de la década de 1990. El trigo, el cereal secundario y el arroz aumentarán globalmente su producción un 1,6% anual hasta 2006, frente al 1,3 % anual entre 1995 y 1999, aumentando en menor medida la de grano alimentario. El grano incrementará su producción un 1,4 % anual en la OCDE hasta 2006, con un aumento más rápido para el trigo y el cereal secundario que para el arroz. El aumento de producción agrícola

dependerá menos de la extensión de tierra cultivada que de las mejoras de rendimiento. En el sector cárnico, los movimientos cíclicos de la producción bovina quedan compensados por el crecimiento en la producción de otras carnes, lo que debería permitir una expansión global de la producción de carne en la OCDE de 1,3% anual hasta 2006. Como para producir una caloría de carne se necesita más de una caloría de origen vegetal en la alimentación del ganado, el crecimiento de la demanda de grano alimentario y de semillas oleaginosas se mantendrá constante. La producción mundial de semillas oleaginosas aumentará cerca de un 2,0% anual hasta 2006.

La producción agrícola primaria está sufriendo como consecuencia de todo ello profundos cambios que llevarán a la recolocación de todos sus elementos. La producción de grano alimentario como el trigo y el arroz está disminuyendo en todo el mundo. En su lugar está aumentando la de productos animales, exigiendo una mayor oferta de cereales forrajeros y de oleaginosas para su producción.

El consumo fuera de la OCDE será mayor que la producción, lo que obligará a importar más del área de la OCDE

A medio plazo aumentará previsiblemente la producción de cereales, semillas oleaginosas y productos animales, especialmente cárnicos en la región fuera de la OCDE. De hecho, estos países contarán con el grueso del aumento de la producción mundial de cereales (más del 60%). A pesar del aumento de la producción nacional de muchos países en vías de desarrollo, parece que el conjunto de países fuera de la OCDE no va a ser capaz de producir suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer su creciente demanda. El déficit llevará inevitablemente a un aumento de importaciones de los países de la OCDE.

Se prevé una expansión del comercio de productos a granel y elaborados

Las exportaciones de la OCDE de productos a granel como cereales y semillas oleaginosas seguirá aumentando a medio plazo. El crecimiento de los cereales será más rápido que el de la última década de relativo estancamiento comercial. Las exportaciones de productos agrícolas básicos también se están viendo afectadas por el desarrollo de “nichos de mercado” de productos de características cualitativas especiales, o que los hacen más aptos para procedimientos concretos de transformación o de fabricación de alimentos. Tal es el caso de los productos cárnicos, lácteos y de cereales. Así, por ejemplo, más del 90% de los productos avícolas se comercializan despiezados o en forma elaborada o semielaborada; en cuanto a los lácteos, cada vez hay menos intercambio de artículos básicos tradicionales como la leche en polvo y la mantequilla, y más de productos de gran valor añadido como el queso y nuevos productos.

Las exportaciones de cereales son las que más aumentarán, seguidas por los productos cárnicos y por los lácteos

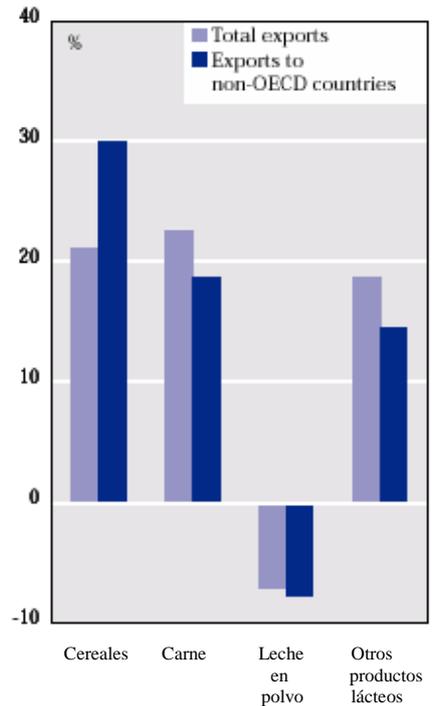
Las exportaciones de cereales aumentarán previsiblemente (en volumen neto) más que las de la carne y los lácteos (véase figura 2). Tomando como base la media de 1995 a 1999, se espera que el total de exportaciones netas de cereales de los países de la OCDE suba un 29% hasta el año 2006 (lideradas por un aumento del 40% en el cereal secundario); por su parte, las exportaciones netas de carne de los países de la OCDE aumentarán más de un 19% (aunque el sector de más rápido crecimiento, la carne de ave, subirá un 28%); por último, las exportaciones netas de lácteos mejorarán un 6% (lideradas por un aumento de 19% en las ventas de mantequilla).

Aumentarán las exportaciones de carne de América del Norte y de lácteos de Australia y de Nueva Zelanda

El comercio de productos agrícolas también aumentará considerablemente a medio plazo entre los países miembros de la OCDE, especialmente carne, productos lácteos, cereales, piensos y alimentos elaborados. La tendencia más destacable es el aumento de exportaciones

de carne bovina y porcina de los países de América del Norte, en parte en detrimento de las ventas de la Unión Europea. Teniendo en cuenta la reducción de demanda de carne roja, el crecimiento será más rápido para la carne de ave que para otros productos cárnicos. En cuanto a los lácteos, la Unión Europea verá su cuota de mercado reducirse todavía más debido al mantenimiento de controles de producción (cuotas) en varios países de la OCDE y al endurecimiento de las restricciones impuestas en las subvenciones a la exportación. De esta situación saldrían beneficiadas Australia y Nueva Zelanda, no sólo por sus menores costes de producción, sino también por la proximidad de los florecientes mercados de importación de Asia. La Unión Europea podría aumentar su cuota de mercado de cereales, especialmente de trigo, como consecuencia del recorte de precios de sostenimiento.

Figura 2. **Exportaciones de la OCDE** (2006 frente a la media de 1995 a 1999)



Fuente: Secretariado de la OCDE.

También aumentarán las importaciones de productos agrícolas de la OCDE

Japón se mantiene como el importador más importante de la OCDE de productos agrícolas y, a pesar del escaso crecimiento previsto, seguirá siendo el mayor importador de cereales. Además se prevé que otro próximo gran importador, México, aumente significativamente las importaciones de cereales secundarios. Japón, Corea y América del Norte se mantienen como los mayores mercados de importación de vacuno. La demanda de importaciones de la OCDE de semillas de oleaginosas a medio plazo continuará estando dominada por la Unión Europea, seguida a alguna distancia por Japón y por México. La Unión Europea podría aumentar las importaciones de semillas de oleaginosas e incluso la producción nacional como consecuencia de la reciente prohibición (por ahora temporal) del uso de piensos a base de harinas animales debido a la preocupación suscitada de nuevo por la EEB. No obstante, esta situación se podría ver compensada por los recortes en los precios de sostenimiento del cereal acordados en las reformas de la PAC de Berlín en 1999, que hacen más atractivo el cereal producido en casa para la alimentación del ganado, posiblemente en detrimento de sustitutos derivados de productos distintos de los cereales.

La perspectiva política es todo un reto¹

Como siempre, las previsiones agrícolas de esta perspectiva dan por sentado que todos los programas gubernamentales y acuerdos internacionales actuales mantendrán su vigencia hasta 2006. Pero a pesar de todo es posible evaluar algunas de las repercusiones en el comercio agrícola de

las medidas acordadas en la Ronda de Uruguay y de las acciones unilaterales adoptadas por algunos países para reducir las subvenciones a la exportación y ampliar el acceso al mercado.

Cuando las exportaciones de cereales no subvencionadas sean una realidad, la UE aumentará su cuota de mercado

El panorama de intercambios agrícolas de la OCDE está fuertemente caracterizado por la atenuación de distorsiones del comercio de cereales gracias a la moderación del uso de subvenciones directas a la exportación. Estados Unidos ha suspendido prácticamente su programa de estímulo a la exportación (EEP) para el comercio de cereales desde 1995. Los recortes en el precio de sostenimiento de cereales acordados en las reformas de la PAC de Berlín en 1999 y la importante caída del valor del euro han permitido entretanto a la Unión Europea exportar trigo y cebada sin subvenciones desde principios de la campaña 2000-01. Teniendo en cuenta que se prevé un aumento gradual de los precios mundiales del cereal durante el periodo de la perspectiva y que se van a mantener por encima de los precios de sostenimiento de la Unión Europea, ésta debería ser capaz de exportar “sin subvenciones”. De esta forma podría ampliar su cuota de mercado internacional hasta 2006, a expensas de Estados Unidos y otros exportadores. No obstante, si no se producen otros cambios políticos, un resultado de este tipo dependerá de la evolución de las tasas de cambio y de los precios mundiales del cereal.

Las políticas de competencia en la exportación siguen siendo importantes

Las subvenciones a la exportación se siguen aplicando a los productos lácteos y a las exportaciones de carne de determinados países, pero han perdido importancia en el comercio del cereal. Su repercusión en este mercado seguirá disminuyendo a medida que los precios aumenten durante el periodo de la perspectiva. Todavía se están usando otras formas de subvención como los créditos a la exportación y las garantías sin restricción en un gran número de intercambios agrícolas. Un reciente informe de la OCDE concluye que, a pesar de que el uso de créditos a la exportación ha aumentado considerablemente, la subvención equivalente de dichos créditos es reducida frente a las subvenciones a la exportación y a los importes de los créditos concedidos.² Estos créditos pueden no obstante distorsionar los intercambios, si bien en menor medida que las subvenciones directas a la exportación. Basándose en prácticas pasadas y en ausencia de un acuerdo internacional para regular su uso, se prevé que estos créditos afecten especialmente al comercio de trigo en términos absolutos y relativos, principalmente en los países de la OCDE. Las previsiones actuales no incluyen supuestos sobre el uso de créditos a la exportación. No obstante, si se mantuvieran en el nivel equivalente a las subvenciones de 1998 (posiblemente un periodo de máximo uso de créditos a la exportación debido a factores como la crisis financiera asiática) durante el periodo de la perspectiva, las conclusiones del estudio de la OCDE sugieren que los precios mundiales serían ligeramente más bajos de lo previsto, mientras que las exportaciones de trigo de Estados Unidos, el mayor usuario de créditos a la exportación, serían algo mayores. En la OCDE se está negociando un acuerdo para disciplinar los créditos a la exportación, pero en el momento en que se publicó este informe (marzo de 2001) todavía no se había llegado a ninguna conclusión.

El acceso a los mercados no se ha abierto lo suficiente para algunos productos

El Acuerdo sobre Agricultura suscrito en la Ronda de Uruguay (AARU) transformó las restricciones cuantitativas al comercio en equivalentes arancelarios, permitiendo algo de apertura en países antes cerrados al comercio de productos como el arroz. No obstante se concedió gran libertad para aplicar el recorte de 36% en los aranceles, siendo muy

Elevados los aranceles medios de muchos productos agrícolas. Al limitar la demanda, estas altas barreras comerciales están retrasando el cambio de coyuntura esperado en algunos mercados agrícolas a medio plazo. Los contingentes arancelarios, pensados para aumentar el acceso a los derechos arancelarios mínimos, no se han cubierto en muchos casos y tienden a mantener políticas de ayuda nacional que reducen el acceso al mercado. En la práctica se ve por tanto que con estas medidas se genera menos comercio adicional de lo que cabría esperar. Como sólo uno de los tres componentes del contingente (esto es, aranceles “dentro de contingente”, “fuera de contingente” o “contingente mínimo”) es vinculante en un momento dado, el instrumento vinculante puede ser diferente por producto básico y por país, pudiendo variar también con el tiempo. Si se liberalizasen simultáneamente estos tres tipos arancelarios, se conseguiría aumentar el comercio más allá de lo previsto en este momento. En este informe se analizan en detalle estas medidas de acceso al mercado.

Las ayudas a la agricultura en la zona de la OCDE siguen dominando el mercado

Las ayudas a la agricultura en los países de la OCDE siguen teniendo una gran repercusión dado el distinto grado de avance de las recientes reformas políticas agrarias. En Estados Unidos, las medidas adoptadas para proteger a los productores de la realidad del mercado han significado un duro golpe para las expectativas puestas en los resultados de las disposiciones del FAIR Act. A pesar de haber introducido reformas en algunos sectores agrícolas y de haber comenzado a aplicar otras dispuestas en el Acuerdo de Berlín, la Unión Europea ha pospuesto decisiones sobre cambios más importantes en algunas de las industrias agropecuarias más fuertemente reguladas y más subvencionadas. Japón estableció en el año 2000 un nuevo plan básico y un programa de trabajo quinquenal sobre alimentación, agricultura y áreas rurales para aplicar la ley fundamental promulgada el año anterior. Este programa, que engloba todas las medidas políticas nuevas y ya existentes, podría hacer avanzar el proceso de reforma japonés, aunque habría que seguir trabajando para aumentar la exposición del sector agrícola a las señales del mercado mundial. Con motivo de las negociaciones multilaterales de la OMC y en respuesta a las variaciones de las prioridades nacionales, muchos países participantes están revisando meticulosamente sus políticas agrarias. Los resultados de estas revisiones y su posible reflejo en un acuerdo previo en las negociaciones de la OMC afectarán a las previsiones expuestas en este informe.

El sostenimiento de precios de mercado y los pagos según resultados siguen distorsionando la producción, el comercio y los precios

El sostenimiento de los precios de mercado y los pagos en función de resultados han ido disminuyendo, pero todavía suponen más del 70% de la ayuda a los productores de los países de la OCDE. De todas las categorías de ayuda identificadas en las estimaciones de ayuda al productor (EAP), estos pagos podrían ser los de mayor peso en la producción y en el comercio. Los precios garantizados y las compras de intervención del mercado respaldadas por protección arancelaria en la Unión Europea, y los préstamos a la comercialización en Estados Unidos impiden que sus productores sufran los efectos del descenso de precios mundiales. Ello distorsiona la producción interior, los precios del mercado y el comercio mundial. Hay que destacar que ninguno de los dos sistemas reflejan la transmisión de

fluctuaciones de los precios mundiales. El sistema de la UE aísla a consumidores y a productores de la variación mundial de precios, mientras que el estadounidense sólo apoya a los productores de cosechas contratadas cuando bajan los precios del mercado por debajo de los índices de préstamos establecidos. Cuando los precios del mercado son superiores a los índices, se transmiten por entero a los productores. En la UE esto sólo ocurre cuando los precios mundiales superan el 155% del precio de intervención. Pero la situación es similar en ambas regiones en términos de medidas políticas de ayuda a los lácteos y al azúcar. En la sección de este informe dedicada a los cereales se analizan los sistemas de ayuda a productos agrícolas en la Unión Europea y en Estados Unidos estudiando los efectos del choque de oferta mundial frente a las previsiones de la perspectiva.

Los pagos presupuestarios no vinculados con la producción actual también pueden afectar a la producción y al comercio futuros

Los pagos financiados por presupuesto a los agricultores han aumentado en muchos países de la OCDE. El grueso de la ayuda directa lo reciben los productores de la Unión Europea y Estados Unidos. Incluso si estos pagos están menos vinculados directamente con la producción, pueden seguir afectando financieramente a los productores, a las previsiones de riqueza y renta y, como consecuencia, a las decisiones de inversión. Como consecuencia, la producción (global o de cosechas concretas) puede aumentar por encima de los dictados del mercado. La OCDE y otros siguen estudiando la magnitud de estos efectos de la producción. A pesar de esta incertidumbre, hay que adaptar el modelo en el que se basa la perspectiva para incorporar los efectos de los pagos por superficie, dado que las recientes políticas agrarias de algunos países de la OCDE dan más importancia a los pagos directos que al sostenimiento de precios. El cuadro 3 de la sección de este informe dedicada a los cereales incluye un análisis preliminar de los efectos de los pagos por superficie en EE.UU. en el modelo *Aglink*. Este análisis, que no considera todos los mecanismos por los que los pagos por superficie podrían distorsionar la producción, sugiere que la repercusión de estos pagos en las cosechas de EE.UU. y en los precios mundiales es relativamente pequeña. A pesar de estos primeros resultados, los efectos potenciales que estos pagos en los futuros precios de producción, comerciales y de mercado puedan tener hacen necesario cuestionar sus beneficios en el buen funcionamiento y en la evolución a largo plazo de los mercados internacionales.

Nuevas cuestiones que ganan prioridad en la agenda política

El sector agroalimentario necesita más competencia

Asegurar la competencia efectiva de los mercados interiores y globales es tan importante para la agricultura como para otros sectores. La globalización de la oferta implica que los productores tienen que reaccionar ante los cambios de preferencias de los consumidores, bajo riesgo de perder participación en mercados en plena expansión. Las explotaciones tienen que ser todavía más eficientes para garantizar el suministro de la industria agroalimentaria a costes competitivos. Por otra parte, la creciente tendencia de fusiones y adquisiciones está concentrando la oferta de suministros en origen y, en destino, el procesamiento, la distribución y el sector minorista en unas pocas manos. Pero la política de competencia también es una cuestión que atañe a la

producción primaria y, en algunos países y sectores, como el lácteo y el azucarero, las regulaciones gubernamentales permiten un control de la producción que va más allá de lo aceptable en otros países.

En el ámbito nacional e internacional se está prestando especial atención a las operaciones de empresas de comercio estatales (ECE) y, más concretamente, a algunas actividades que pueden realizar en virtud de los poderes otorgados por los gobiernos. En algunos casos se han abolido o se está revisando derechos exclusivos de comercialización de algunas ECE en beneficio del juego de la competencia. Globalmente las políticas de ayuda a la agricultura se pueden considerar como fuentes de competencia desleal que provocan tensiones en los mercados internacionales. Los grandes cambios acaecidos en la concentración del mercado agrícola y la globalización de toda la cadena agroalimentaria pueden significar nuevos retos que los políticos deberán tener en cuenta.

La seguridad alimentaria salta a escena

Los casos cada vez más frecuentes de enfermedades de origen alimentario de los últimos años, especialmente de productos animales (con la propagación de la EEB en Europa) han tenido profundos efectos en la actitud de los consumidores y han aumentado la presión sobre las autoridades nacionales para que refuercen y endurezcan las normativas sobre seguridad alimentaria. A pesar de que la adecuación de las normas y su cumplimiento son claramente vitales para garantizar la seguridad (y la confianza del consumidor en la eficacia de los estándares), existe el riesgo de que la proliferación de procedimientos regulatorios nacionales aumenten innecesariamente las diferencias entre países, con las consiguientes trabas al comercio internacional. En este sentido ya hay un alto grado de estandarización internacional en las normativas de seguridad alimentaria basadas en conocimientos científicos. No obstante pueden surgir problemas si ciertos países consideran insuficiente la información científica y aplican medidas cautelares. Este tipo de medidas adoptadas conforme a las directrices sanitarias y fitosanitarias de la OMC se deberían revisar regularmente, a medida que se realizan las correspondientes evaluaciones de riesgos, y perfeccionar progresivamente de acuerdo con la información científica de la que se vaya disponiendo. El reto político será responder ante las preocupaciones de consumidores y del público respecto a la seguridad alimentaria de forma efectiva y sin provocar perturbaciones innecesarias del comercio.

Se necesitan más prácticas y políticas agrícolas sostenibles

Aunque la agricultura tiene efectos positivos para el medio ambiente, los gobiernos de muchos países de la OCDE están prestando cada vez más atención a los perjuicios medioambientales de las prácticas agrícolas. Las políticas de sostenimiento de precios y de ayuda a la producción o los precios inadecuados de recursos como el agua se consideran frecuentemente culpables de algunos de estos efectos negativos. En consecuencia, muchos gobiernos están fomentando ahora de forma activa políticas que reconocen las consecuencias medioambientales de la agricultura y la necesidad de estimular prácticas más sostenibles desde el punto de vista medioambiental. Muchas de estas prácticas benefician a las explotaciones (como la conservación de la calidad del suelo, evitar la erosión y prevenir la salinidad), cuya productividad se vería perjudicada de lo contrario a largo plazo. No obstante, algunos cambios cuyos beneficios directos no sean evidentes para las explotaciones agrícolas o cuyos beneficios indirectos vayan más allá de las mismas implicarán

negociaciones entre los intereses de los agricultores y del resto de la sociedad. Además, el coste adicional que entrañan las medidas medioambientales puede repercutir en la competitividad internacional y en los ingresos por exportaciones de los sectores afectados. En una sección especial de este informe se estudian las implicaciones a largo plazo para el medio ambiente del mantenimiento de las políticas agrarias existentes en la OCDE hasta 2002.

Incertidumbres que ensombrecen el panorama

Durante esta Perspectiva hay una serie de incertidumbres de tipo económico, político y de mercado.

Las previsiones comentadas en este informe dependen de muchas incertidumbres, principalmente de naturaleza económica, política o de la evolución del mercado. Las cuestiones económicas están esencialmente relacionadas con las previsiones de crecimiento de muchas economías emergentes, así como de Estados Unidos, Japón y Europa. A menos que no se vea compensada por un cambio más rápido de la coyuntura en Europa y en Japón, una ralentización en Estados Unidos perjudicará bastante la economía del resto del mundo, reduciéndose la demanda de productos agrícolas y disminuyendo el ritmo de crecimiento de precios durante el periodo de la perspectiva. La fortaleza del dólar estadounidense frente a otras divisas principales es otro enigma con implicaciones en precios, volúmenes de intercambios y cuotas de mercado. Por último, todavía hay dificultades para evaluar el desfase entre el crecimiento de la demanda de productos agrícolas en los principales países importadores y su propia capacidad productora.

También podrían tener importantes implicaciones en los mercados agrícolas los futuros cambios políticos, especialmente las reformas de política interior en la Unión Europea y en Estados Unidos, además de otros países que participan en la actual ronda de negociaciones de la OMC sobre agricultura. Las reformas políticas que se apliquen en China cuando se una a la OMC podrían ser otro factor importante que afectaría a algunos productos agrícolas. Por último, el tratamiento que reciban las cuestiones de política nacional por parte de los gobiernos también podría repercutir profundamente en los mercados y en el comercio.

Posibilidades de proseguir las reformas

Los poderes públicos tiene que diseñar políticas que minimicen las distorsiones en la producción y en el comercio

El ritmo y la intensidad de las reformas de política agraria no son iguales en todos los países de la OCDE. Mientras que las reformas han sido muy importantes en algunos, en otros se han ralentizado o incluso se han detenido. Algunos gobiernos han intervenido para compensar a los agricultores cuando los precios han bajado, cumpliendo los compromisos alcanzados en el Acuerdo sobre Agricultura suscrito en la Ronda de Uruguay. Durante el periodo de la perspectiva se van a revisar muchos programas agropecuarios nacionales y ya se ha anticipado un nuevo acuerdo multilateral sobre agricultura en la OMC. Por otra parte, muchos gobiernos se tendrán que enfrentar a un buen número de importantes cuestiones de política nacional que irán surgiendo. Las acciones concretas que se adopten para conciliar los intereses de la política interior y la internacional repercutirán en la *Perspectiva*. En este sentido, la elevación

prevista de precios y de ingresos agrícolas puede facilitar la labor a los gobiernos y puede hacer que los agricultores acepten de mejor gana la continuación de las reformas. Las posibilidades de tales cambios surgen en el marco de las revisiones de programas agrarios nacionales previstas como parte de las negociaciones de la OMC. Además, la perspectiva de alza de precios y de aumento de ingresos agrícolas puede verse reforzada si los gobiernos diseñan políticas agrarias (y otras) acordes con sus objetivos económicos, medioambientales y sociales, que sean efectivas y que provoquen un mínimo trastorno en la producción y el comercio.

Notas

1. En los títulos *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation, 2001*, OCDE mayo 2001 y *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, OCDE (próximamente) 2001 encontrará un análisis más detallado de la evolución política en los países de la OCDE e indicadores de las ayudas.
2. Un análisis de los créditos con ayuda oficial a las exportaciones agrícolas. OCDE, diciembre 2000.

SUPUESTOS DE ORDEN ECONÓMICO Y POLÍTICO

Principales suposiciones económicas¹

- El **crecimiento** global aumentará aproximadamente un 4% anual durante el periodo de la perspectiva hasta 2006. En los países de la OCDE, el crecimiento del producto interior bruto (PIB) disminuirá inicialmente para quedar finalmente en una media de más del 3% anual entre 2003 y 2006. En los países en vías de desarrollo, el crecimiento medio será aproximadamente un 5% anual hasta 2006, más del 5% en gran parte de Asia y más del 4% en América del Sur y en África. Estas tasas de crecimiento no contemplan conmociones macroeconómicas provocadas por mercados financieros o del petróleo.
- La **inflación** quedará dominada por políticas monetarias en la mayoría de las economías más importantes. A pesar de las presiones del precio del petróleo, se asume que el deflactor del PIB del área de la OCDE será ligeramente superior al 2% durante el periodo de la perspectiva, con tasas de interés a largo plazo que rondan el 6%.
- Se presume que las **tasas de cambio** frente al dólar estadounidense bajarán para las monedas de China, México y Nueva Zelanda, mientras que se supone un aumento de las divisas de Australia, Canadá, la Unión Europea y Japón.

Principales suposiciones políticas²

- Las **políticas agrarias** se mantendrán tal como se ha anunciado, con ausencia o no de autoridad legal. Se supone, por ejemplo, que la legislación actual de EE.UU., que será prorrogada en 2002 y las políticas de la UE, que serán revisadas en 2002 y 2003, se mantendrán sin variaciones hasta el año 2006. Para las políticas agrarias de Argentina y China se aplican las mismas suposiciones. No se han hecho provisiones de pagos adicionales o de emergencia en Estados Unidos en caso de una bajada de precios en los productos básicos.
- Las **políticas comerciales** se aplicarán en línea con los compromisos suscritos en la OMC y en el AARU. Se asume que se mantendrán hasta el año 2006 las reformas definitivas del AARU aplicadas en 2000 para los países de la OCDE, al igual que la “cláusula de paz”, a pesar de expirar en diciembre de 2003. Se presume que los países en vías de desarrollo llegarán a cumplir los compromisos del AARU en el año 2004, sin cambios hasta 2006. No se ha tenido en cuenta la posible entrada de China en la OMC. En cuanto a los acuerdos de comercio regional se presume que se van a cumplir todos los compromisos existentes (como el TLCAN) y no se va llegar a ningún acuerdo nuevo (como la ampliación de la Unión Europea).
- No se consideran de forma explícita **otras políticas que puedan resultar de cuestiones actuales o futuras**, como la seguridad alimentaria y el medio ambiente.

Otros supuestos

- Se asume que las **condiciones meteorológicas** van a ser “normales” durante el periodo de la perspectiva.
- **El crecimiento del rendimiento y de la productividad** seguirá las tendencias históricas.

Contexto macroeconómico favorable

La evaluación del futuro, basada en las tendencias económicas conocidas hasta ahora, empieza necesariamente con los fundamentos macroeconómicos como el crecimiento demográfico (véase tabla 1) y el PIB. Con la combinación de las previsiones de PIB realizadas por agencias líderes como la propia OCDE, el FMI y el Banco Mundial, se obtiene una imagen general de recuperación y robusta expansión en un gran número de economías mundiales. La perspectiva económica de los países de la OCDE (todavía el mercado más grande con diferencia para la producción agrícola de la OCDE) sugiere que las posibilidades de aumento del consumo continuarán a medio plazo a pesar de la incertidumbre del entorno macroeconómico a corto plazo. No obstante, en vista de los altos niveles de consumo por habitante, el futuro crecimiento de la demanda en la OCDE dependerá más de los servicios de valor añadido que del volumen. Dentro del área de la OCDE se espera una ralentización (o “aterizaje suave”) en el crecimiento de la economía estadounidense, que quedará compensada por la recuperación de las economías de Europa y Japón, generando un crecimiento medio real del PIB de 3% anual entre 2001 y 2006 (véase figura 3). En los anexos encontrará cifras detalladas.

Tabla 1. Crecimiento demográfico y de la renta por regiones
Aumento total porcentual acumulado en un periodo de 5 años

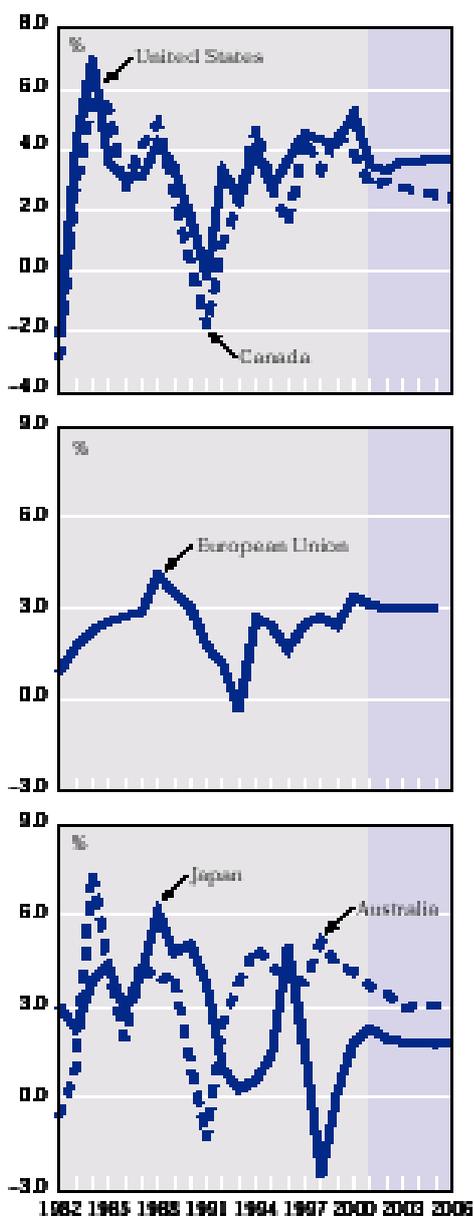
	1995-2000	2001-2006	2001-2006	1995-2000	2001-2006
	Crecimiento demográfico			Crecimiento de la renta	
	%		en millones	%	
El mundo	8.3	7.0	427	19.5	20.4
África	15.0	13.5	110	21.3	22.6
América	8.3	6.7	46	22.4	19.4
Europa	1.5	1.1	10	14.3	16.8
Asia	8.8	7.2	261	21.1	25.0
Oceanía	7.3	5.1	1	23.1	20.6

Fuente: Banco Mundial, diciembre 2000.

Buenas perspectivas de crecimiento en los mercados fuera de la OCDE más importantes

La mayoría de las economías más importantes fuera del área de la OCDE como China, Brasil e India tienen buenas perspectivas de crecimiento. Pero su materialización depende fundamentalmente del mantenimiento de las reformas macro y microeconómicas. La recuperación de las economías asiática, rusa y latinoamericana dañadas por las crisis financieras mundiales de 1997 y 1998 ha sido más rápida de lo esperado, lo que podría debilitar la dinámica de reformas estructurales. No obstante, Asia está volviendo a su papel de fuerza principal en la expansión de la economía mundial, especialmente en el comercio agrícola, en el que ya domina cerca del 40% de los intercambios de cereal

Figura 3. Previsiones de crecimiento del PIB para los países de la OCDE



Fuente: Secretariado de la OCDE.

azúcar y soja. Además de las previsiones relativamente tranquilizadoras del PIB, el consumo debería verse estimulado por un aumento de la proporción de hogares de renta media y alta.

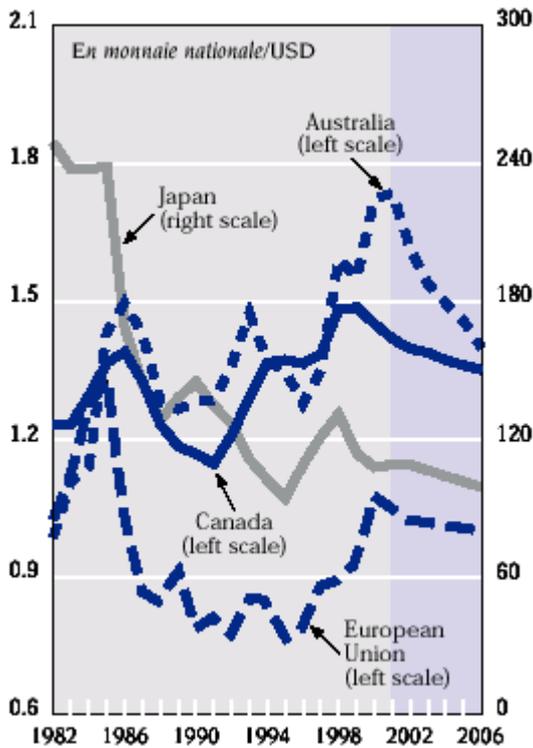
El alza del precio del petróleo tendrá una modesta repercusión

Las estimaciones de PIB presumen que el alza del precio del petróleo reducirá el crecimiento económico en 2001 y 2002 aproximadamente un 0,1% en los países de la OCDE y hasta un 1% en algunos países importadores de petróleo en vías de desarrollo. Las previsiones agrícolas no tienen específicamente en cuenta el precio del petróleo. La elevación del precio del petróleo y, en consecuencia, de la energía, afecta a la oferta agrícola debido al aumento de costes de fertilizantes y del transporte, a la par que la demanda de estos productos se puede ver reducida o distribuida por efectos en los ingresos. Un precio más alto del petróleo puede dar pie a políticas de ayuda a la producción de combustibles biológicos con efectos indirectos en los mercados de productos básicos relacionados. La repercusión macroeconómica de las grandes fluctuaciones del precio del petróleo en el rendimiento de las economías de la OCDE es mucho menor ahora que en la década de 1970. Entre los factores de moderación destacan el papel reducido de la energía en el crecimiento económico, el debilitamiento del vínculo entre precios y salarios, y la baja participación de la energía en los costes de producción de productos básicos. Además, algunos de los mayores exportadores agrícolas como Argentina, Australia, Brasil y Nueva Zelanda tienen un nivel relativamente elevado de autosuficiencia energética que puede mitigar el impacto a corto plazo de las fluctuaciones del precio de la energía. Todos estos cambios se combinan para reducir el papel que desempeñan los precios energéticos en la inflación y en los índices de precios al consumo.

La inestabilidad de las paridades sigue siendo un factor clave

Las recientes fluctuaciones de divisas han tenido una importante repercusión en los intercambios comerciales. Así, por ejemplo, la bajada del euro y del real brasileño frente al dólar estadounidense explica en parte por qué se está exportando sin subvenciones el trigo procedente de la Unión Europea, siendo uno de los factores por el que Estados Unidos, y no Brasil, está guardando más existencias de soja y pagando más subvenciones para sostener los ingresos de los productores de oleaginosas. Los precios internacionales de productos agrícolas básicos se cotizan normalmente (y en este informe) en dólares de Estados Unidos. Por ello, una subida de esta moneda, como quedó demostrado en los años 1999 y 2000, puede estimular las exportaciones de productores de divisas más débiles, así como hacer aumentar sus ingresos. De hecho, de los 29 países de la OCDE, sólo tres vieron aumentar el valor de sus divisas (Australia, Japón y Corea) frente al dólar de Estados Unidos en 1999, y sólo cuatro (Canadá, Japón, Corea y México) en 2000 (véase figura 4). Normalmente, cuando sube el dólar estadounidense los exportadores reciben más en divisa local por una tonelada de producto, mientras que los costes de los importadores aumentan. A pesar de que la depreciación de la divisa puede tener ventajas a corto plazo para los exportadores, el efecto a largo plazo y en la economía en general puede ser diferente. Puede que haya más capacidad de recuperación en el sistema financiero global desde las crisis de 1997 y 1998, provocadas en parte por grandes movimientos incontrolados de capital a corto plazo. Sin embargo, todavía existen riesgos de desequilibrio (lo suficientemente grandes como para desencadenar movimientos de capi-

Figura 4. Previsiones de tasas de cambio nominales



Fuente: Secretariado de la OCDE.

tal y provocar repentinas variaciones en las tasas de cambio. Se trata sobre todo de deudas asociadas a costes de recapitalización de bancos (Indonesia y Tailandia), al aumento del coste del servicio de la deuda por falta de confianza de los acreedores (Argentina) o incremento de las facturas del petróleo (China, India, Filipinas y Tailandia).

Revisión de los supuestos políticos

Se sabe poco sobre las futuras reformas de políticas agrarias

Presumimos que las políticas van a ser constantes, excepto en los casos en los que ya se han anunciado cambios. Esta “instantánea” de la escena política de los próximos cinco años es arbitraria en esta perspectiva. Incluye, por ejemplo, reformas anunciadas como las de la Unión Europea. Pero excluye los cambios políticos de probable aplicación pero que todavía no se han anunciado o desarrollado. Las ayudas a la agricultura en los países de la OCDE ha aumentado de forma constante en los últimos años hasta 1999, pero en 2000 ha habido una cierta disminución. En 2000 alcanzó los 327 mil millones o el 1,3 % del PIB medio dentro del área de la OCDE. La reducción de la ayuda en 2000 surgió de un estrechamiento de la brecha entre los precios interiores y los internacionales gracias a una tasa de aumento más rápida de estos últimos (11%) que de los precios de sostenimiento nacionales (5%). En 2000 no se introdujo ningún programa importante de reformas y algunos países volvieron a realizar pagos para compensar a los productores de los bajos precios del mercado. Gran parte de la ayuda proporcionada por los países de la OCDE se debe a políticas de ayuda ligadas a los precios del mercado o a la producción y tiende a variar de forma inversamente proporcional a los precios internacionales; cuando éstos bajan y las medidas de ayuda evitan la transmisión a los mercados domésticos, la ayuda aumenta en un importe similar. De hecho, a pesar del aumento de los pagos basados en criterios de ingresos agrícolas, siguen constituyendo una pequeñísima parte de la ayuda total. No obstante, el prolongado periodo de bajos precios de mercado también parece haber debilitado la voluntad de reformas y de liberalizar el comercio, dos áreas en las que prácticamente no se ha avanzado nada. Mientras que esto último también respalda la suposición generalizada de que se van a mantener las políticas actuales, puede seguir siendo posible que las reformas tomarán más impulso si reciben el estímulo de una recuperación final, si es gradual, de los mercados agrícolas.

En la práctica, las políticas de una serie de países cambiará en los próximos cinco años. Estados Unidos aplicará por ejemplo una nueva legislación, mientras que la Unión Europea seguirá realizando las reformas en curso. Es probable que otros protagonistas como China, India y Rusia apliquen más reformas de política agraria. Y es que la política agraria está siendo revisada en casi todos los países del mundo, estimulados por factores como el imperativo de cumplir las restricciones de la OMC y obtener así la recompensa potencial de un aumento de oportunidades comerciales. Tanto el AARU de 1994 como las negociaciones en curso de la OMC (basadas en el artículo 20 del AARU) están dirigidas a reducir las distorsiones del comercio. Conscientes de las metas que persiguen las políticas agrícolas, medioambientales y rurales, cada vez hay más países que examinan el abanico de instrumentos que les ayuden a avanzar en este sentido. Ello nos hace pensar que el ritmo actual

de reformas podría indicar que gran parte de las políticas resistirían los cambios durante los próximos cinco años, especialmente si no se materializasen las previsiones de mejora de las condiciones del mercado (o si fuesen más lentas).

El calendario de la OMC evita posibles repercusiones de las nuevas reformas de política comercial en la Perspectiva

Ante la incertidumbre sobre los resultados de las negociaciones comerciales de la OMC, la *Perspectiva* tiene que asumir que los compromisos comerciales alcanzados antes de enero de 2001 se mantendrán hasta el final del periodo y que no se introducirá ninguna disciplina nueva. No obstante, las negociaciones sobre agricultura y servicios están ahora en curso y en marzo de 2001 se realizó una revisión. Si las negociaciones llegan rápidamente a su fin, es posible que la reducción de distorsiones del comercio agrícola se vea ya reflejada en el periodo de 2001 a 2006. Pero si las negociaciones se prolongan, la fecha clave sería el 31 de diciembre de 2003, momento en el que termina la cláusula de una disposición del AARU conocida como cláusula de moderación o “cláusula de paz”. Esta cláusula protege a los países que utilizan subvenciones conformes con el Acuerdo sobre agricultura de la Ronda de Uruguay de ser cuestionados en otros acuerdos de la OMC. Si la cláusula concluye, los procedimientos de la OMC podrían empezar a afectar como muy pronto a partir de 2005.

Las instituciones de mercado van a evolucionar, pero ¿en qué sentido? ¿Afectará realmente a las previsiones?

Las previsiones no tienen en cuenta muchos detalles sobre instituciones de mercado como las cooperativas de productores, los mercados de futuros o las multinacionales. Muchos aspectos de las instituciones de mercado controladas antiguamente por el estado (como los consejos de comercialización o las empresas estatales de procesamiento y de márketing) han cambiado recientemente a medida que se han extendido las tendencias de desregularización o privatización. Un ejemplo de la complejidad de las repercusiones de los monopolios estatutarios en el comercio son los resultados de un estudio recientemente publicado por la OCDE (“State Trading enterprises in agriculture”, París, 2001), que concluía que los efectos comerciales varían de un caso a otro. Esto implica tomar las debidas precauciones para que las reformas de instituciones estatutarias de mercado vayan acompañadas por los correspondientes cambios jurídicos y de política de competencia, sin los cuales no es evidente la contribución de las reformas en la mejora del funcionamiento del mercado.

Retos políticos

Los métodos de proyección, conocidos por la colectividad como “sin grandes cambios en otras políticas”, encierran muchos más supuestos sobre el comportamiento de los gobiernos. Sin embargo, en la práctica muchos incidentes, algunos más previsibles que otros, se producirán en los próximos cinco años, haciendo necesarias respuestas políticas que podrían afectar a la perspectiva.

Algunos incidentes políticos ya se pueden identificar en términos muy generales. Aunque ya se ha establecido el programa para su preparación (véase cuadro 1 sobre los futuros incidentes políticos), las previsiones de este informe no pueden anticipar los resultados. En este informe se prueba en algunos casos la sensibilidad de los supuestos clave teniendo en cuenta los escenarios del tipo “qué ocurriría si”; por ejemplo, si las economías creciesen más lentamente (véase cuadro 9) o si se modificasen determinadas políticas agrarias (véanse capítulos sobre los productos básicos). Otro tipo de incidente que podría cambiar las previsiones sería el originado por cuestiones políticas en constante revisión, como los temas cada vez más importantes de seguridad alimentaria o el desarrollo sostenible.

Seguridad alimentaria

Aparte de ciertos aspectos de seguridad alimentaria internacional (precios provisionales de cereales, uso de cereales para la alimentación animal y existencias de cereales) no hemos tenido en cuenta la complejidad de la inseguridad alimentaria nacional. La FAO calcula que actualmente hay 792 millones de personas con desnutrición en 98 países en vías de desarrollo. Aunque 39 de ellos están consiguiendo reducir la

Cuadro 1. **Selección de eventos políticos futuros**

2001	Negociaciones de la OMC sobre agricultura y servicios Negociaciones de la OMC sobre la admisión de China y otros 29 solicitantes Negociaciones de la OMC sobre la no aplicación de la Convención de Lomé de la UE Propuestas para una nueva legislación agraria en EE.UU. Expiración de las cuotas de producción de azúcar en la UE 4ª conferencia ministerial de la OMC en Doha, Qatar
2002	Negociaciones de la OMC sobre agricultura y servicios Expiración de la ley agraria (FAIR Act) de Estados Unidos de 1996 Revisión y terminación de las reformas de la UE sobre suelos cultivables bajo el Acuerdo de Berlín Aplicación de la fase final de las reformas del sector bovino bajo el Acuerdo de Berlín Fin previsto de las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea de los países más avanzados Fecha límite para que los países de la ASEAN establezcan unos aranceles de importación inferiores al 5% Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo (Río + 10)
2003	Fecha límite de la UE para revisar su régimen de cuotas lácteas Expiración de la “cláusula de paz” del AARU el 31 de diciembre
2004	Terminación de las reformas del AARU en los países en vías de desarrollo
2005	Fecha límite para terminar las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA) Fecha límite para los cambios de políticas lácteas en el acuerdo de Berlín de la UE
2006	Expiración de las reformas de la UE sobre suelos cultivables bajo el Acuerdo de Berlín
2008	Fecha límite para la eliminación de la derogación de la Convención de Lomé de la UE Fecha límite para el inicio de las negociaciones de emisiones GHG Fecha límite para la terminación de la parte Estados Unidos-México del TLCAN Fecha límite para la terminación de las reformas de productos lácteos en el acuerdo de Berlín de la UE Fecha límite para la aplicación de estándares más elevados de bienestar de las aves en la Unión Europea
2009	Terminación del acceso sin aranceles a la Unión Europea para los países menos desarrollados
2010	Fecha límite para el comercio abierto y la inversiones entre los países de la APEC
2015	Fecha límite establecida por la Cumbre mundial de la alimentación para reducir el número de personas desnutridas de 800 a 400 millones

Cuadro 2. **Etiquetado de alimentos transgénicos**

En muchos países de la OCDE los alimentos se etiquetan según si están o no manipulados genéticamente (transgénicos). Algunos países no miembros como Rusia y Taipei también han establecido requisitos de etiquetado para los alimentos transgénicos. Esto podría repercutir en los mercados de productos básicos en toda la cadena agroalimentaria, desde los productores de semillas hasta las pequeñas tiendas de alimentación.

Por lo general el etiquetado es la forma estándar de brindar información al consumidor y de permitir que los mercados funcionen de forma eficiente. El etiquetado obligatorio se usa a menudo para informar al público sobre aspectos sanitarios de un producto. A pesar de que el etiquetado voluntario se usa para diferenciar productos en función de sus atributos cualitativos, los poderes públicos o terceras partes pueden establecer directrices de etiquetado y regímenes de certificación para asegurar que las etiquetas reflejan de forma fiable el contenido de los productos y no ofrecen información engañosa.

El etiquetado de alimentos transgénicos (obligatorio o voluntario) es muy diferente en toda la OCDE y depende en gran medida de los diversos enfoques políticos, culturales y económicos de los alimentos transgénicos. También se puede ver influido por el entorno jurídico dominante y por las condiciones del mercado. Así, por ejemplo, el gobierno canadiense está desarrollando con los consumidores, los productores y los grupos de interés general un estándar para el etiquetado voluntario de alimentos transgénicos o no transgénicos. El gobierno de EE.UU. ha propuesto un conjunto de directrices voluntarias y actualmente está en proceso de consulta. No obstante, la mayoría de los países de la OCDE están obligando mediante legislación el etiquetado de productos transgénicos. En la tabla 2 se resumen los elementos clave seleccionados para la legislación de etiquetado de este tipo de alimentos en estos países de la OCDE. En los sitios Web que se especifican en dicha tabla se ofrece una información más detallada.

Las normas exactas que regulan el etiquetado de estos alimentos difieren de un país a otro y en muchos casos están todavía en preparación. Las etiquetas obligatorias certifican la presencia de ingredientes transgénicos por encima de los valores límite. Estos valores límite y la cobertura de productos difiere grandemente en las distintas regulaciones de etiquetado de cada país. Así, por ejemplo, el límite establecido en Corea es 3%, mientras que en la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda el límite es 1% para la presencia imprevista de materiales transgénicos. La gama de productos también varía; algunos países eximen los aditivos, enzimas o aromas y los productos finales en los que no se detectan trazas de ADN o proteínas transgénicas. Por consiguiente, algunos aceites refinados o aditivos derivados de cultivos transgénicos no necesitarían estar etiquetados en ciertos países. Entre otros criterios utilizados para comparar las distintas políticas de etiquetado destacan los procedimientos de prueba y certificación de alimentos transgénicos o no transgénicos.

La reacción de las empresas de procesamiento y los minoristas de la alimentación en cuanto a estos requisitos difieren de un país a otro. En la Unión Europea, por ejemplo, la mayoría de los minoristas intentan mantener o desarrollar líneas de productos que no contengan ingredientes manipulados genéticamente. Se sabe que algunas empresas de procesamiento de Estados Unidos están evitando utilizar ingredientes transgénicos en alimentos destinados a mercados de la UE. Mientras que las diferentes regulaciones de etiquetado transgénico y sus consiguientes costes pueden afectar a los mercados de los productos transgénicos y no transgénicos, hay otras normativas sobre estos productos, como las variedades aprobadas o no, que también pueden tener repercusión en el mercado. Estas diferencias normativas con respecto a los productos transgénicos puede afectar a los flujos entre países. Los resultados dependerán no obstante de la medida en que los exportadores van a ser capaces de adaptarse a los diferentes estándares de etiquetado, así como al conjunto de variedades aprobadas. Para facilitar los intercambios comerciales, el Comité código sobre etiquetado de alimentos está trabajando para establecer directrices respecto a alimentos transgénicos.

Una importante cuestión para la evolución de los mercados de productos básicos y de alimentos será cómo van a reaccionar los consumidores ante los alimentos transgénicos cuando estén etiquetados. Aunque se prevén sustituciones de unos productos básicos por otros, por ahora se desconocen los efectos en los productos transgénicos y en los que no lo son. Para entender mejor los efectos de las cuestiones anteriormente comentadas habrá que seguir registrando la evolución de los mercados.

cifra de ciudadanos desnutridos, muchos de los sistemas de producción y distribución alimentaria están bajo presión; guerras, desastres naturales, VIH/SIDA, deuda externa y errores de gestión. El escenario “todo sigue igual” de la FAO sugiere que aproximadamente en el año 2006 empezará a disminuir el número de personas malnutridas, pero tan sólo de

Cuadro 2. **Etiquetado de alimentos transgénicos** (cont.)

Tabla 2. **Legislación sobre el etiquetado de alimentos transgénicos**

Países	Legislación sobre etiquetado	Países	Legislación sobre etiquetado
Australia, Nueva Zelanda	Obligatorio; si los alimentos contienen ADN o proteínas manipuladas. ¹ Entrada en vigor: diciembre de 2001. www.203.55.94.175/GMO	Islandia	Obligatorio; si los alimentos contienen ADN o proteínas manipuladas en más de un 1% del nivel límite. Entrada en vigor: mayo de 1999. www.oecd.org/subject/biotech/comp_nfssa.pdf
Canadá	El etiquetado sólo es necesario cuando se identifican preocupaciones por la seguridad, como la alergenidad o cambios nutricionales o de composición. www.hc-sc.gc.ca/food-Aliment/english/subjects/novel_foods_and_ingredient/faq_3.html#3	Japón	Obligatorio; 24 productos especificados en los que los 3 ingredientes transgénicos más importantes representan el 5% o más del producto final en peso. El valor límite es 5%. ² Entrada en vigor: abril de 2001. www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/organic/eng_yuki_top.htm
República Checa	Obligatorio; en conformidad con la legislación de la UE. www.oecd.org/subject/biotech/comp_nfssa.pdf	Corea	Obligatorio; todos los alimentos que contengan materiales genéticamente manipulados por encima del 3% del valor límite. Entrada en vigor: junio de 2001. www.oecd.org/subject/biotech/comp_nfssa.pdf
Unión Europea	Obligatorio; si los alimentos o los ingredientes contienen ADN o proteínas manipuladas en más de un 1% del nivel (límite). ² Entrada en vigor: abril de 2000. www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/2000/en_300R0049.html www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/2000/en_300R0050.html Se espera la legislación sobre alimentación animal para la primavera.	Noruega	Obligatorio; todos los alimentos e ingredientes con ADN o proteínas manipuladas en un 2% por encima del nivel límite. Entrada en vigor: enero de 1999. www.oecd.org/subject/biotech/comp_nfssa.pdf
Hungría	Obligatorio; en conformidad con la legislación de la UE. www.oecd.org/subject/biotech/comp_nfssa.pdf	Suiza	Obligatorio; todos los alimentos e ingredientes con ADN o proteínas manipuladas en un 1% por encima del nivel límite. ³ Entrada en vigor: julio de 1999. www.admin.ch/bag/verb/rau/lebensmi/gvo/f/index.htm
Reino Unido	Obligatorio; sigue la normativa de la UE. Amplía la aplicación a restaurantes y ventas de comidas preparadas. Entrada en vigor: marzo de 1999. www.foodstandards.gov.uk/farm_fork/gm_label.htm	Estados Unidos	El etiquetado sólo es necesario cuando las propiedades nutricionales son considerablemente diferentes o cuando incluyen alérgenos que los consumidores no esperan por el nombre del alimento o que sean muy diferentes de sus equivalentes tradicionales. El etiquetado voluntario deberá seguir las directrices correspondientes. www.cfsan.fda.gov/~dm/s/guidance.html

Exenciones:

1. Ingredientes para la transformación y aditivos excepto aquellos en los que el ADN o las proteínas manipuladas estén presentes en el alimento final; alimentos en los que el proceso de elaboración ha eliminado el ADN o proteínas manipuladas; aromas en una concentración inferior o igual al 0,1% en el alimento final; presencia no intencionada mínima o igual al 1% en el alimento final y comida preparada en el punto de venta.
2. Para los 24 productos en los que los ingredientes transgénicos no son los principales ingredientes y alimentos elaborados que no estén en la lista.
3. Ingredientes para el procesamiento, aditivos, aromas y productos en los que ya no se pueda detectar el ADN o proteínas manipuladas originales.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

725 a 650 millones. Esto significa que (tal como observó el Comité de la FAO sobre seguridad alimentaria en el mundo en su reunión de septiembre de 2000) los avances hacia la erradicación del hambre van a ser modestos, como mínimo hasta que no se establezcan las prioridades políticas adecuadas y se logre una coherencia entre las políticas agrícolas y demás políticas asociadas.

Desarrollo sostenible

Los procesos de diseño y consulta como parte de la preparación de las previsiones básicas no tienen sistemáticamente en cuenta el desarrollo sostenible, especialmente en el contexto de asuntos globales como el cambio climático o el uso del agua (teóricamente ambos se pueden cuantificar). No obstante, algunas de estas cuestiones se pueden evaluar mejor en un contexto a largo plazo más que en el marco a medio plazo de la *Perspectiva agrícola de la OCDE*. Una sección especial de este informe comenta la perspectiva a largo plazo de la agricultura y el medio ambiente hasta el año 2020. Este análisis revisa muchas de las tendencias más importantes, algunas de las cuales se podrían incorporar sistemáticamente en ediciones futuras de la *Perspectiva*. Las perspectivas de un cambio en los mecanismos del mercado (como las negociaciones de las emisiones del carbón, el precio del agua o enfoques normativos) repercutirán cada vez más directamente en el precio de los productos agrícolas básicos, en la producción y en el comercio. Esto también tendrá consecuencias indirectas a través de la investigación y el desarrollo y la productividad. La política también podría garantizar que se preste más atención a factores medioambientales ignorados actualmente. Si se tiene más en cuenta esta “imagen de conjunto”, los mercados podrán estar mejor preparados para ayudar a mantener unos sistemas de consumo, producción y distribución más sostenibles. Gran parte de esta evolución técnica y política se podría producir gradualmente y, como tal, serían más una fuente de cambios políticos que repentinas conmociones políticas.

Seguridad alimentaria

Cualquier lista de incertidumbres que pueda influir en las previsiones de la *Perspectiva* deberá incluir necesariamente la seguridad de los alimentos, fuente importante e imprevista de cambios en los flujos comerciales del pasado. Las preocupaciones actuales europeas sobre la seguridad de los productos de vacuno han conducido a varias medidas políticas, algunas de las cuales tienen implicaciones en el mercado internacional (comentado y analizado en los capítulos sobre los productos básicos de esta *Perspectiva*). Esta mayor concienciación pública sobre la seguridad alimentaria presiona cada vez más a las autoridades nacionales para que actúen inmediatamente en caso de pánico provocado por cuestiones alimentarias. Una mayor capacidad de previsión en este tipo de intervenciones políticas ayudaría obviamente a minimizar las repercusiones en el mercado (y facilitar las previsiones). Pero siendo realistas, la incertidumbre inherente a los riesgos biológicos implica que siempre habrá algún elemento de sorpresa cuando afloran. Está claro que las previsiones son incapaces de tener en cuenta la mayoría de estos riesgos. El cuadro 2 comenta la evolución del etiquetado de alimentos transgénicos.

Notas

1. Los datos históricos utilizados para los indicadores macroeconómicos como las tasas de crecimiento del PIB, las tasas de inflación o la de cambio son congruentes con los de la *Perspectiva económica de la OCDE, n° 68, diciembre de 2000*. Los supuestos sobre el futuro de estas variables se basan en las respuestas de los países miembros a un cuestionario sobre el desarrollo a medio plazo. Se ha utilizado el Banco Mundial como fuente para los supuestos sobre el crecimiento del PIB de los países que no son miembros de la OCDE.
2. En el informe anual de la OCDE *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 2001* se ofrece una descripción y evaluación detalladas de las políticas nacionales sobre agricultura y comercio en 29 países de la OCDE, con estimaciones sobre el nivel y la composición de la ayuda. Un informe anual similar, *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies* cubre la evolución política en otros 18 países.