

JESÚS ANTÓN (*)

Políticas agrícolas y oligopolio de exportación: Un análisis desde el caso del trigo

1. INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido un pilar básico de la Unión Europea (UE) (1) desde su creación. Desde el comienzo la PAC ha consumido la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea, lo que unido a su fuerte intervención en los precios nacionales y mundiales ha llevado a continuas críticas por parte de economistas y algunos gobiernos. La mayor parte de estas críticas han ido dirigidas contra su elevado coste presupuestario, su escaso papel redistributivo (beneficia más a los grandes agricultores de las regiones más ricas) y su efecto neto de pérdida de bienestar (la pérdida causada a consumidores y contribuyentes supera las ganancias obtenidas por los productores). Los argumentos relacionados con los efectos exteriores de la PAC han sido utilizados sobre todo por países desarrollados grandes exportadores agrícolas que también realizan políticas agrícolas muy intervencionistas; se trata de los competidores de la UE en los mercados agrícolas mundiales como Estados Unidos, que han visto con preocupación como la PAC ha conseguido en unas décadas disparar la producción agrícola europea y convertir al viejo continente en un gran exportador agrícola.

(*) Departamento de Análisis Económico I. Universidad Complutense de Madrid.

(1) Utilizo la denominación actual Unión Europea (UE) aunque en la mayor parte del período la denominación correcta era Comunidad Europea. En este artículo se utilizan indistintamente ambas denominaciones para referirse en todo caso a los doce miembros anteriores a la última ampliación. En todo el artículo se trata a la Unión Europea como si de un solo país se tratara.

Sin embargo la PAC tiene una gran dimensión externa que afecta a muchos otros países y ciudadanos del mundo. Esta dimensión externa existe también en las políticas agrícolas de otros grandes exportadores, si bien estas políticas no alcanzan la notoriedad pública que tiene la PAC debido a su carácter supranacional y a la cuantía de las ayudas que concede. En este artículo se analizan los principales elementos de esta faceta exterior de las políticas agrícolas y su interacción en los mercados mundiales tomando como referencia el mercado mundial del trigo; el trigo tiene la ventaja de ser un producto homogéneo, fuertemente comercializado a nivel mundial (casi un 20 por ciento de la producción) y con datos disponibles.

En el apartado 2 se analizan las características principales del comercio mundial de trigo. En el apartado 3 se presentan de forma comparada las políticas trigueras de los principales exportadores, destacando sus características comunes. En el apartado 4 se destacan los efectos externos de estas políticas de intervención, haciendo hincapié en el principal factor desencadenante de estos efectos: el aislamiento del precio interno. En el apartado 5 se analizan los resultados y consecuencias para la agricultura de la última ronda negociadora del GATT, la Ronda Uruguay, a la luz del análisis realizado en los apartados previos. El artículo termina con unos comentarios a modo de conclusión y perspectivas.

2. EL COMERCIO MUNDIAL DE TRIGO: LA REALIDAD DE UN OLIGOPOLIO DE GOBIERNOS

Cabe resaltar tres características importantes del mercado mundial de trigo que nos pueden dar la clave de su estructura y funcionamiento.

2.1. Gran concentración de países exportadores

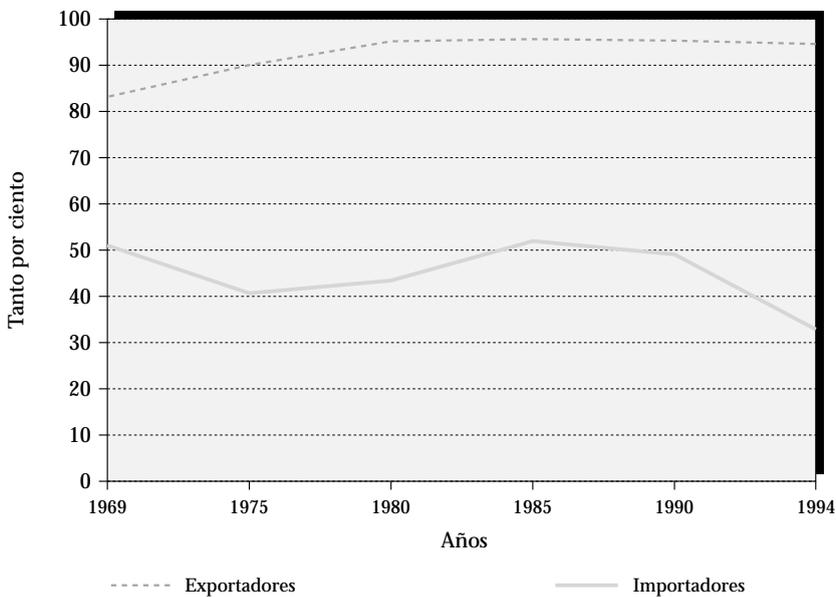
Es bien conocido que en el mercado mundial de trigo un grupo de cinco países exportadores cubre más del 90 por

ciento de la exportación mundial, mientras que los cinco mayores importadores apenas alcanzan el 50 por ciento de la importación total (ver gráfico 1) (2).

Si medimos la concentración mediante el índice de Herfindahl, el mayor grado de concentración de la oferta frente a la demanda es todavía más evidente (ver gráfico 2). Este fenómeno no es un hecho coyuntural de estos años de fin de siglo; durante todo el siglo XX ha habido una gran concentración de exportaciones en manos de unos pocos países. Este hecho ha llevado a muchos economistas agrícolas a considerar el mercado mundial de trigo como un oligopolio de unos pocos países (3). Sin embargo hay muchos economistas no especialistas que ven en el merca-

Gráfico 1

Cuota de los 5 mayores

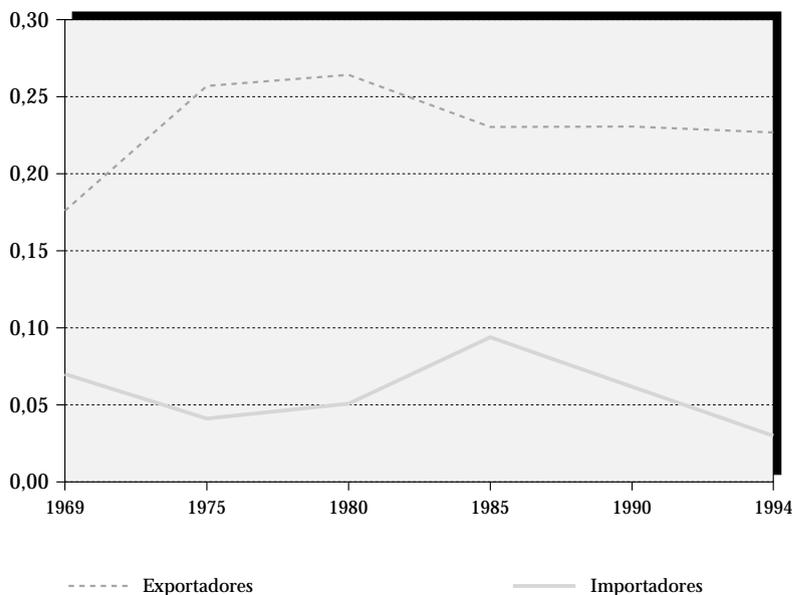


(2) Salvo indicación en contrario, todos los gráficos y cuadros de este artículo están elaborados a partir de los datos de las Estadísticas Mundiales de Granos publicadas anualmente por el Consejo Internacional del Trigo.

(3) Un trabajo pionero en este terreno es el duopolio de gobiernos tipo Stackelberg desarrollado por MacCalla (1966), en el que considera que en los años 60 Canadá actúa como líder y Estados Unidos como seguidor. Según Alauze *et al.* (1978) hay indicios de que Australia se incorpora a este «triopolio» al final de los años 60. La aplicación de supuestos de competencia imperfecta a los mercados mundiales agrícolas queda consagrada en Carter *et al.* (1990).

Gráfico 2

Índice "H"

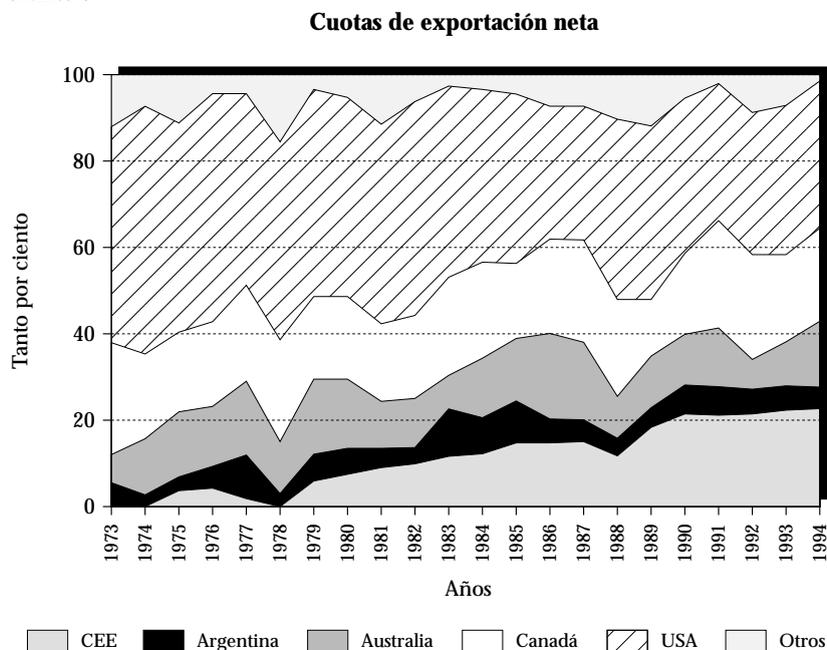


do del trigo un ejemplo fácil de mercado atomizado (muchos compradores y muchos vendedores) en competencia perfecta. Es cierto que dentro de cada país el trigo es comprado y vendido por muchos agentes distintos, pero no lo es en el caso de las exportaciones que están mediatizadas por las decisiones de un número reducido de gobiernos. ¿Quiénes son esos cinco principales exportadores?: Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Australia y Argentina. El gráfico adjunto presenta la evolución de las cuotas de exportación neta (4) mundial correspondientes a cada uno de estos países en las dos últimas décadas.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el primer exportador mundial ha sido invariablemente Estados Unidos; el gráfico

(4) Los datos que se utilizan en este gráfico corresponden a la diferencia entre exportaciones e importaciones en el período 1973-94. En los primeros años de la muestra la Comunidad Europea era simultáneamente gran importador y gran exportador; en los últimos años el saldo neto es cada vez más próximo al volumen de exportación total. El resto de grandes exportadores no realizan importaciones significativas. Por otro lado los datos no se refieren a años naturales, sino a cosechas oficiales que en el hemisferio norte suelen corresponder al período julio/junio; cada cosecha se denomina con el año en el que termina.

Gráfico 3



presenta la evolución de las cuotas de exportación neta (5) en las dos últimas décadas; se trata de los valores correspondientes a exportaciones netas, puesto que la Unión Europea ha pasado de ser el mayor importador de trigo a ser el segundo mayor exportador neto tras los Estados Unidos. No hay ningún dato que permita achacar este crecimiento en la posición exportadora de la UE a una mejora técnica o productiva que no se dé en otros principales exportadores; es difícil poner en duda que la irrupción de la Unión Europea como gran exportador mundial de trigo sólo puede justificarse desde la perspectiva de los efectos de la Política Agrícola Común.

2.2. Importante papel desempeñado por el volumen de stocks

Los datos ponen de manifiesto que el volumen de stocks de trigo al final de la cosecha oficial (junio de cada año)

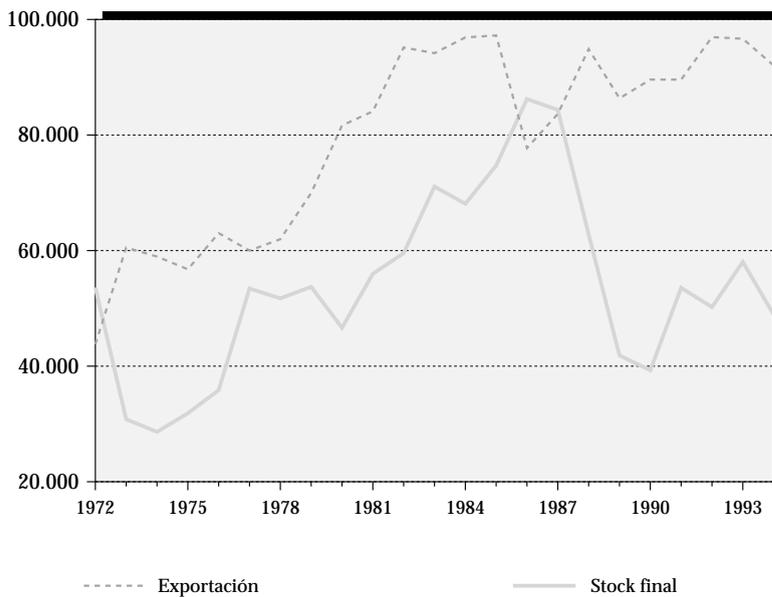
(5) La CEE durante muchos años ha simultaneado su condición de gran exportador con la de gran importador.

(6) alcanza unos niveles equiparables al volumen de exportaciones; es más, en algunos años concretos los stocks superan a las exportaciones (7).

Por otro lado es importante destacar el papel amortiguador que han desempeñado los stocks de trigo de los cinco grandes en varios momentos en los que el mercado mundial se ha visto afectado por shocks de oferta o demanda (8). Los datos y la historia del mercado no dejan lugar a dudas: los

Gráfico 4

Los cinco mayores exportadores



(6) Al medir los stocks en esta fecha oficial su valor se aproxima más a un mínimo anual que a un máximo. Hay que tener en cuenta que la cosecha de los principales países productores (hemisferio norte) empieza a recogerse precisamente en esas fechas.

(7) Tanto stocks como exportaciones están medidos en miles de toneladas.

(8) En 1973 y en el contexto de la llamada crisis del petróleo, se dispara tanto el precio del trigo como las importaciones; los principales exportadores hacen frente a este aumento en la demanda utilizando sus stocks que se reducen en un 40 por ciento. En 1986 se reduce sustancialmente la exportación realizada por los cinco grandes debido a que la URSS, primer importador mundial, recoge una de las mejores cosechas en muchos años. En 1988 se produce una fuerte sequía en las áreas trigueras del norte de América, afectando sustancialmente a las cosechas de Estados Unidos y Canadá, los dos primeros exportadores; la respuesta de estos países no consiste en reducir el volumen de sus exportaciones, sino en utilizar sus stocks para hacer frente a este shock de oferta: el stock de los cinco grandes se reduce un 50 por ciento en dos años.

principales exportadores utilizan sus stocks para amortiguar los efectos de shocks de oferta y de demanda sobre la cantidad y el precio de mercado. Cabe preguntarse si existe ciertamente una gestión centralizada de estos stocks; la respuesta es afirmativa para cada uno de los cuatro mayores exportadores y no lo es para el quinto (Argentina), como veremos en el apartado siguiente. Es imposible encontrar una explicación racional para la acumulación de stocks en el ámbito de un modelo estático de competencia perfecta; algunos autores han utilizado modelos dinámicos de corto plazo en los que los stocks se explican como procesos especulativos que responden a un mecanismo de expectativas sobre los precios (Blakeslee *et al.* (1994)). Solamente existe una explicación racional alternativa cuando el país exportador posee poder de mercado y desea sostener los precios.

2.3. Aislamiento de los precios internos

El precio interno del trigo tiene unos niveles garantizados por el Gobierno en cuatro de los cinco grandes exportadores mundiales. En el apartado 3 se presentan las características de las políticas de intervención gubernamentales; en Australia y Canadá existe un precio mínimo garantizado al productor articulado mediante un monopolio estatal de exportación que directamente compra el trigo a los productores a un precio distinto del de exportación. El aislamiento del precio interno es más sofisticado en Estados Unidos y la Unión Europea debido a que en estos países la exportación se realiza de forma descentralizada, concediéndose subvenciones a la exportación que cubren la diferencia entre el precio interno garantizado y el precio mundial; esta forma de cálculo de la subvención es públicamente conocida en el caso europeo (restituciones a la exportación), y algo menos transparente en el caso de los Estados Unidos (subvenciones en el marco del programa EEP). Los resultados son muy parecidos en ambos casos como se pone de manifiesto en los gráficos siguientes correspondientes a los últimos años (9):

(9) No es posible presentar un gráfico análogo para Canadá y Australia puesto que sus monopolios exportadores no conceden «formalmente» ninguna subvención a la exportación; la subvención queda implícita entre precio interno/precio externo.

Gráfico 5

Restituciones a la exportación en la CEE

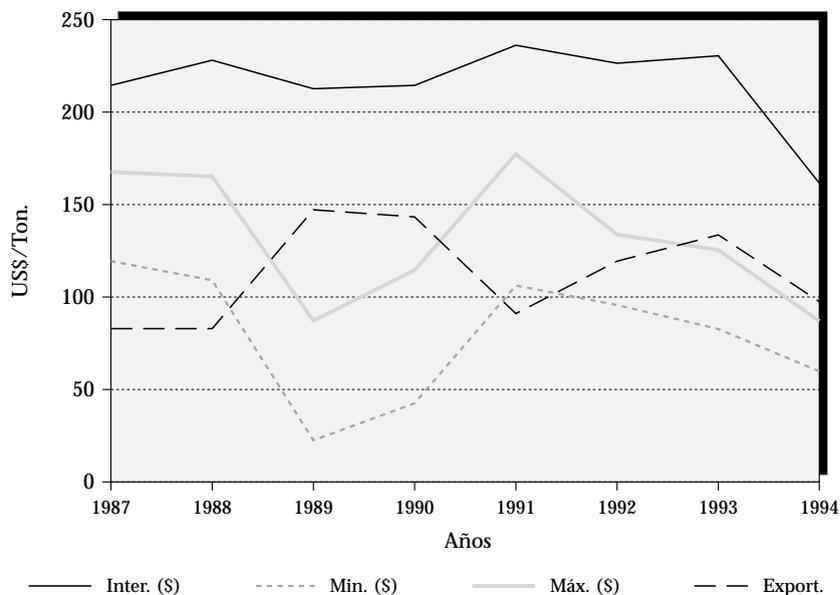
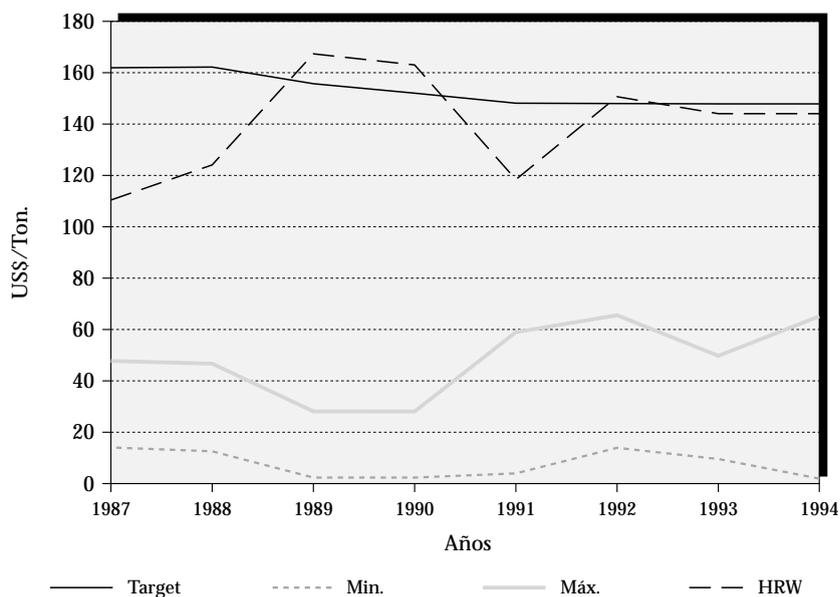


Gráfico 6

Subsidios a la exportación de trigo en USA



En estos gráficos se representa el precio interno garantizado en la Unión Europea (94 por ciento del precio de Intervención) y en los Estados Unidos (Target Price) (10), comparándolo con la media del correspondiente precio de exportación (trigo HRW en el caso de Estados Unidos). En ambos casos es patente que la diferencia entre estos dos precios se encuentra siempre dentro de la banda entre el subsidio mínimo y máximo concedidos en el años correspondiente; es más, esta banda de subsidios fluctúa de forma paralela a la diferencia entre precio garantizado y precio de exportación. Si observamos los datos en forma de medias mensuales obtenemos la misma conclusión. Es decir, los subsidios variables a la exportación están siendo utilizados para aislar el precio interno del precio mundial. Además de estas subvenciones a la exportación implícitamente se realizan exportaciones subvencionadas en forma de ayuda alimentaria; los Estados Unidos son el principal usuario de este mecanismo.

Llama la atención en los gráficos anteriores el hecho de que el precio garantizado en la Unión Europea esté muy por encima del precio de exportación, de manera que el nivel de subsidio a la exportación es en general muy superior al de Estados Unidos. La reducción del precio garantizado a partir del año 1994 debida a la aplicación de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) ha permitido reducir sustancialmente el subsidio de exportación convirtiéndose en ocasiones en un impuesto durante los últimos dos años. En todo caso los precios garantizados tienen una gran estabilidad en el tiempo mientras que el precio de exportación fluctúa con las condiciones del mercado mundial; los subsidios a la exportación claramente sirven para cubrir estas oscilaciones, evitando que afecten a los precios internos; ésta es sin duda una de las características más relevantes de las políticas trigueras aplicadas por los cuatro mayores exportadores mundiales.

3. LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS TRIGUERAS

De entre los cinco mayores exportadores mundiales de trigo, la Unión Europea (UE) presenta características que la

(10) A partir de 1996 y como se especifica en la sección siguiente el precio garantizado es el «Loan Rate».

diferencian del resto; básicamente la Unión Europea produce su trigo en explotaciones cuyo tamaño medio es muy inferior al del resto de exportadores, y con unos rendimientos por hectárea que duplican los de cualquier otro exportador; en su producción domina el trigo blando (menor contenido proteico aunque apto para hacer pan) frente al trigo duro o semi-duro que domina la producción de otros exportadores, sobre todo de Canadá; la UE dedica tan sólo la cuarta parte de su producción a la exportación mientras que los demás grandes exportadores oscilan entre el 50 por ciento y el 75 por ciento.

Respecto a la política triguera, Argentina es el único gran exportador que no protege especialmente al productor y que incluso ha establecido impuestos sobre la producción y exportación (ver cuadro 1); su política triguera es prácticamente la no intervención, de manera que el Gobierno no es un agente relevante en el mercado mundial. El posible oligopolio de gobiernos exportadores de trigo está formado únicamente por cuatro países que se enfrentan a una demanda residual que excluye las exportaciones cubiertas por Argentina y por otros pequeños exportadores; las políticas trigueras de estos cuatro oligopolistas siguen dos patrones diferenciados.

3.1. El Monopolio exportador de una agencia gubernamental: Australia y Canadá

Se trata de los dos países con una mayor orientación exportadora (más del 70 por ciento de la producción). Este hecho animó a sus gobiernos federales a poner en funcionamiento un sistema de «puesta en común» o «pooling» en el que los beneficios de la exportación (cuando el precio mundial supera al precio garantizado) son repartidos proporcionalmente entre los productores, mientras que las posibles «pérdidas» (cuando el precio mundial está por debajo del precio garantizado) son cubiertas por el presupuesto federal.

El organismo encargado de la comercialización en estos países es una agencia gubernamental (AWB (11) en Australia y CWB en Canadá) encargada de la comercialización del

(11) Australian Wheat Board (AWB) y Canadian Wheat Board (CWB).

Cuadro 1

POLÍTICA TRIGUERA DE LOS CINCO GRANDES HASTA 1994

	Argentina	Australia	Canadá	USA	CEE
Almacenamiento	Privado en puerto	AWB y Privado	Privado a pie de explotación	Privado a pie de explotación	Privado
Comercialización	Privada y Junta Nacional de Granos	AWB (ex-monopolio 1989)	CWB (monopolio)	Privada	Privado
Política triguera	Impuesto sobre la producción	Subsidio al productor	Subsidio al productor	Subsidio al productor	Subsidio al productor
Aislamiento precio interno (*)	No	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Quién financia?	Productores	AWB-Product. y Gobierno Federal	CWB-Product. y Gobierno Federal	CCC-Gobierno Federal	Consumidores/ Comisión
Subvención directa a la exportación	No	No	Programa de «Estabilización de Ingresos»	No	Deficiency Payments (1992)
Subvención indirecta a la exportación	No	- Créditos - Transporte (estados)	- Transporte - Créditos	- Almacenam. - Transporte - Créditos	- Créditos (estados)
Subvención directa al productor	No	No	Programa de «Estabilización de Ingresos»	No	Deficiency Payments (1992)
Otras subvenc.	- Créditos Blandos - Inputs	- Fiscal - Maquinaria - Créditos	- Fiscal - Créditos	No	- Feoga-Orientación
Nivel de subven.	Nulo	Medio	Alto	Alto	Muy alto
Programa de Set Aside	No	No	No	Sí ⇒ «Target Price»	Sí ⇒ «Deficiency Payments»

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

* El aislamiento de un precio interno mayor que el mundial ya supone una subvención directa o indirecta tanto a la producción como a la exportación.

trigo. Este sistema supone *de facto* que todos los productores australianos por un lado, y canadienses por otro, centralizan la exportación a través de esta agencia constituida en verdadero monopolio exportador que representa los intereses de los agricultores. Además si el precio garantizado por el Gobierno supera al precio mundial, como ha sucedido con frecuencia en los últimos años, este sistema implica una permanente subvención indirecta a los productores, tanto mayor cuanto más alto sea el precio garantizado en relación con el precio de ex-

portación; se trata de una subvención vía precios que ha alcanzado un nivel alto en Canadá, y algo menor en Australia. En Australia la AWB realiza también buena parte del almacenamiento del trigo de manera que su control de comercialización es todavía más centralizado; en todo caso desde 1989 la AWB ha visto limitado parcialmente su monopolio de comercialización del trigo australiano.

Tanto en Australia como en Canadá el gobierno federal y, especialmente, cada uno de los estados, conceden una gran variedad de ayudas adicionales orientadas principalmente al transporte, a la subvención de inputs (maquinaria, créditos...) y a las ayudas fiscales. Sin embargo los aspectos más relevantes de la política triguera de estos países son la existencia de un monopolio exportador capaz de ejercer directamente un poder sobre los precios mundiales, y la subvención implícita a la exportación realizada mediante la financiación de los déficits de los monopolios exportadores.

3.2. Comercialización descentralizada y subvenciones variables a la exportación: Estados Unidos y la Unión Europea

54

En los Estados Unidos y en la Unión Europea las políticas trigueras suponen un alto grado de intervención por parte del Gobierno. Sin embargo no existe una agencia gubernamental que monopolice la comercialización; por este motivo el mercado interno presenta un elevado número de compradores y vendedores que le da una apariencia competitiva. Sin embargo las decisiones de este gran número de agentes privados que interactúan desde la demanda o desde la oferta están fuertemente mediatizadas por la intervención del Gobierno Federal y de la Comisión Europea respectivamente. El Gobierno o la Comisión fijan un precio para el trigo que se comprometen a garantizar a los productores, pero la mayor parte de las compras se realizan de forma privada en el mercado; la compra de trigo por parte de la autoridad pública se produce tan sólo si el precio de mercado cae por debajo del precio garantizado. La intervención del Gobierno consiste en lanzar una señal al mercado acerca del precio mínimo al que se va a poder realizar la compra de trigo; con esta información los agentes del mercado

toman sus decisiones siendo conscientes de que el Gobierno tiene capacidad efectiva para imponer ese precio mínimo mediante su intervención como comprador en el mercado. La garantía de este precio mínimo supone de hecho una subvención por unidad producida siempre que el precio garantizado supere el precio de exportación, como ha sido la norma en los últimos años; sin embargo esta subvención no se paga directamente al agricultor, sino que se paga indirectamente mediante la compra de los excesos de oferta internos al precio fijado. Este mecanismo ha creado en ambos países un proceso de acumulación de stocks que sólo ha podido ser paliado mediante la exportación de buena parte de estos excedentes; esta exportación normalmente se ha realizado a unos precios inferiores a los garantizados, de manera que con frecuencia se ha llevado a cabo mediante un subsidio sistemático. En todo caso el sistema tiene características peculiares en cada uno de estos dos países.

En los Estados Unidos el precio universalmente garantizado al productor es la tasa de préstamo o «loan rate» que concede la agencia gubernamental CCC (12) como prefinanciación durante nueve meses desde la recolección. Por otro lado, el Gobierno Federal puso en marcha hace muchos años un programa de retirada de tierras («set aside») que pretende detener la acumulación de stocks; este programa está incentivado con el pago de la diferencia entre el precio objetivo o «target price» y la tasa de préstamo a los agricultores que se acogan al programa, siempre con un límite máximo por explotación; el porcentaje de explotaciones acogidas al programa ha sido elevado, sobre todo en las áreas tradicionales del trigo (los «Wheat Belts» del norte y el sur del país); este mecanismo permite que el precio al que se comercia el trigo en los Estados Unidos sea inferior al precio recibido por la mayoría de los productores, de manera que precio interno y precio mundial difieren menos que en la UE. Sin embargo este mecanismo de garantía adicional deja de funcionar desde la Farm Bill de 1995, desapareciendo el «set aside» y la garantía del Target Price. El Gobierno Federal concede adicionalmente ayudas a la exportación de trigo desde (13) 1954, inicialmente reducidas al ámbito de la ayuda alimentaria, pero que hoy desbor-

(12) Credit Commodity Corporation.

(13) Estas ayudas se enmarcan en la Public Law 480 de 1954.

dan este ámbito: desde 1985 las ayudas a la exportación han aumentado tras la implementación del Programa de Promoción de Exportaciones (EEP) (14) que permite exportar por debajo del precio mundial mediante subvenciones que se adaptan a las condiciones del mercado mundial (15); en un principio estas subvenciones estaban destinadas a los mercados tradicionales de la CEE en la cuenca del Mediterráneo para contrarrestar las restituciones a la exportación comunitarias; pero en poco tiempo el programa EEP se ha extendido a otros principales clientes de Estados Unidos como la URSS y China. La importancia cuantitativa del programa EEP ha llegado a ser tan grande que en un informe de 1988 el Consejo Internacional del Trigo considera que este programa es el principal determinante del precio mundial.

En la Unión Europea el precio garantizado a nivel de silos (16) es el 94 por ciento del precio de intervención (17); los organismos nacionales de intervención inician la compra de trigo cuando el precio de mercado cae por debajo del precio de intervención durante dos semanas y la detienen cuando el precio de mercado ha estado tres semanas por encima del precio de intervención. El llamado precio indicativo decidido anualmente por las autoridades comunitarias juega un papel de referencia general como precio máximo para el comprador europeo; el precio umbral se calcula restando al precio indicativo los costes de transporte entre Rotterdam y Duisbourg (18), y es el precio mínimo al que el trigo de un país tercero puede entrar en la Unión. Sin embargo este «método objetivo» de cálculo se ha convertido con el tiempo en un mero artificio formal no ligado a la realidad. Este mecanismo de la Unión Europea trata de impedir que el precio al que se comercia el trigo en la Unión Europea caiga por debajo del ga-

(14) Export Enhancement Program, inicialmente llamado BICEP.

(15) La cuantía de las bonificaciones concedidas se determina mediante ofertas competitivas para la licitación correspondiente.

(16) Este precio no está garantizado directamente al productor a pie de explotación como en Estados Unidos.

(17) Desde la campaña 1987/88 se descuenta del precio de intervención un impuesto de corresponsabilidad de un 3 por ciento más 3 por ciento. El 3 por ciento adicional es devuelto a los agricultores al final de la campaña siempre que la producción total no supere un máximo establecido para cada año.

(18) Tradicionalmente la Comisión ha definido el precio indicativo como el que considera deseable para la región de Duisbourg en el Ruhr.

rantizado; por este motivo el precio del trigo en el mercado interno europeo puede estar muy por encima del precio mundial; esta situación sólo es sostenible debido a la existencia de un impuesto variable sobre la importación de trigo en la UE y un subsidio variable a la exportación de trigo europeo (restituciones a la exportación (19)); la cuantía de este impuesto/subsidio es igual a la diferencia entre el precio umbral y el precio mundial y se ve afectada principalmente por las fluctuaciones de los precios mundiales y del tipo de cambio \$/ecu. La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en 1992 supuso un importante cambio de rumbo en la política de la UE orientado a desligar (20) la subvención a los productores de la cuantía producida, de manera que se desincentivan los aumentos constantes de producción que tantos excedentes han creado; la reforma propone una reducción importante del precio indicativo con el objetivo de sustituir esa fuente de ingresos de los agricultores vía precios por unas ayudas directas condicionadas a la retirada del cultivo de un 15 por ciento de la superficie. En algunos meses de la campaña 1995/96 se impusieron impuestos a la exportación en lugar de subsidios; el aislamiento del precio interno actúa a veces contra el fomento de la exportación, sobre todo tras la caída de los precios de intervención subsiguiente a la reforma.

4. EL EFECTO DEL AISLAMIENTO DE LOS PRECIOS

El Apartado 3 ha puesto de manifiesto que los cuatro mayores exportadores de trigo presentan rasgos comunes en sus políticas trigueras, rasgos que no debemos pasar por alto; se trata en todos los casos de países extensos y muy desarrollados en los que la actividad agrícola representa un porcentaje reducido de su PIB y de su población activa; se trata además de paí-

(19) Detrás de esta denominación un tanto eufemística se esconde un subsidio sistemático de las exportaciones; este subsidio se concede por dos vías: las licitaciones concedidas en subasta semanal según solicitudes, y la restitución común publicada diariamente para destinos específicos no cubiertos por las licitaciones; esta segunda vía es la más utilizada para dar salida a las existencias de intervención mediante ventas semanales para la exportación.

(20) A este principio se le ha llamado *decouplement* y es defendido por la Comisión en su informe sobre la PAC publicado en *European Economy* (1994), considerándolo un elemento crucial en la reforma de la PAC.

ses con una importante intervención de sus Gobiernos en forma de políticas agrícolas que se instrumentan de manera distinta pero que en todo caso requieren la transferencia de importantes fondos gubernamentales a los agricultores; las políticas trigueras de los cuatro grandes pueden ser financiadas –técnicamente y políticamente– gracias a que se trata de un sector reducido de sus economías ricas y desarrolladas.

Respecto a la articulación concreta de las políticas trigueras, la coincidencia más relevante consiste en que los cuatro gobiernos ponen en marcha un mecanismo de aislamiento del precio recibido por el productor respecto de las oscilaciones del precio mundial; los productores de trigo en estos cuatro países no toman sus decisiones en base a la evolución de los precios mundiales, sino en base a la evolución de los precios garantizados por sus gobiernos, que en general son más altos y más estables. En los cuatro países los Gobiernos o las agencias gubernamentales garantizan la compra de los excedentes creados al precio garantizado y se plantean el problema de dar salida a estos excedentes, básicamente por la vía de las exportaciones.

Estas exportaciones son realizadas directamente por la agencia gubernamental en el caso de países con monopolio exportador o, en el caso descentralizado, por agentes privados que reciben una subvención por cada unidad exportada de manera que se pueda cubrir la diferencia entre el precio interno garantizado y el precio mundial. En el primer caso la subvención a la exportación queda implícita en la diferencia entre el precio al que se compra el trigo y el precio al que se exporta; la agencia puede decidir la cantidad o el precio al que exporta con la única limitación de la disponibilidad de excedentes. En el segundo caso la intervención del gobierno en el volumen de trigo exportado es más indirecta a través de los subsidios variables a la exportación; aún así el gobierno tiene capacidad para decidir el volumen de trigo que desea subvencionar para la exportación. Pero en los dos modelos de intervención el Gobierno tiene capacidad de decidir cuánto exporta con el límite máximo impuesto por los excedentes disponibles; es decir que los costes marginales de producción del trigo son opacos a las decisiones de exportación; el gobierno o su agencia se ve obligado a comprar los excedentes internos creados al precio garantizado, independientemente de

cuál sea el precio mundial y el coste marginal de producción; en su decisión sobre el volumen de trigo a exportar el único coste marginal relevante es el del transporte (21).

La situación descrita nos permite identificar la estructura del mercado mundial de trigo como un oligopolio ciertamente especial por dos motivos ligados a la existencia de unas determinadas políticas trigueras en los cuatro principales exportadores que en 1994 cubrieron más del 90 por ciento del mercado mundial:

1. Los oligopolistas son los Gobiernos o las agencias gubernamentales; en concreto la Comisión de la UE, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la CWB canadiense y la AWB australiana.
2. Los costes marginales de exportar para estos oligopolistas se corresponden con los costes del transporte desde el país de producción al país de consumo; los costes de producción de trigo son opacos al mercado mundial debido a las políticas de aislamiento del precio interno.

4.1. ¿Existe realmente un oligopolio en el mercado mundial de trigo?

Sería posible en principio que los cuatro oligopolistas no ejercieran de forma efectiva su poder de oligopolio si no percibieran su capacidad para afectar al precio mundial; sin embargo esta hipótesis es francamente inverosímil si tenemos presente que los agentes oligopolistas son solamente cuatro organismos que toman decisiones sobre sus exportaciones de trigo todas las semanas e incluso cada día, y que se reconocen mutuamente como interlocutores (22). Además ya hemos

(21) A pesar de que los mercados internos de trigo están caracterizados por la existencia de un gran número de productores-ofertantes, no es posible identificar el coste marginal de producción con ningún precio de mercado; en la formación del precio mundial el único coste marginal relevante es el del transporte; la formación del precio interno responde a un mecanismo burocrático en el que se incluyen incentivos al abandono de tierras que sitúan a los productores por encima de su curva de oferta competitiva.

(22) McCalla (1966) recoge la existencia de consultas continuas entre las autoridades trigueras canadienses y estadounidenses durante la guerra de precios de enero de 1965; Alauze *et al.* (1978) afirman tener constancia de que en los años 70 las reuniones trimestrales entre las autoridades trigueras de Canadá y Estados Unidos incluían también a las autoridades australianas. Un alto funcionario de la DG-VI me confirmó personalmente en 1993 que se producen con frecuencia reuniones entre altos funcionarios agrícolas de la Unión Europea y los Estados Unidos.

visto que estos grandes exportadores acumulan una gran cantidad de stocks que sin duda preferirían vender en el mercado mundial en caso de creerse incapaces de afectar al precio de exportación.

Si el aislamiento del precio interno es efectivo y sin fisuras como parece derivarse de las políticas trigueras, podemos conocer con precisión el margen precio-coste aplicado por cada uno de los países exportadores (23). Esta información es muy relevante para conocer el tipo de comportamiento más o menos colusivo/competitivo llevado a cabo por cada uno de los productores. En un oligopolio con demanda isoelástica la condición de primer orden para la maximización del beneficio tiene la forma siguiente (24):

$$s_i = \frac{P - c_{x_i}}{P} \times \frac{1}{1 + \lambda_i} \times \epsilon \quad i = 1, 2, 3, 4.$$

Conocidos el margen precio-coste, la cuota de mercado y la elasticidad de la demanda residual, podemos calcular el grado de competencia en el mercado llevado a cabo por cada productor. Para todos los trayectos presentados en los datos del CIT el margen precio-coste ronda el 70 por ciento u 80 por ciento, lo que ya resulta un indicador significativo del poder de mercado. El resultado del ejercicio completo de cálculo del comportamiento se presenta en el gráfico 7 (25). Las rectas horizontales sirven de referencia para comparar el com-

(23) El Consejo Internacional del Trigo publica series del coste de los fletes en trayectos significativos; basta elegir un trayecto significativo en la exportación de cada país; dado que los datos de cuotas de exportación sólo tienen sentido cuando se refieren a una campaña anual completa, será necesario utilizar medias anuales de precios y de fletes, lo que puede distorsionar el valor medio del margen precio-coste.

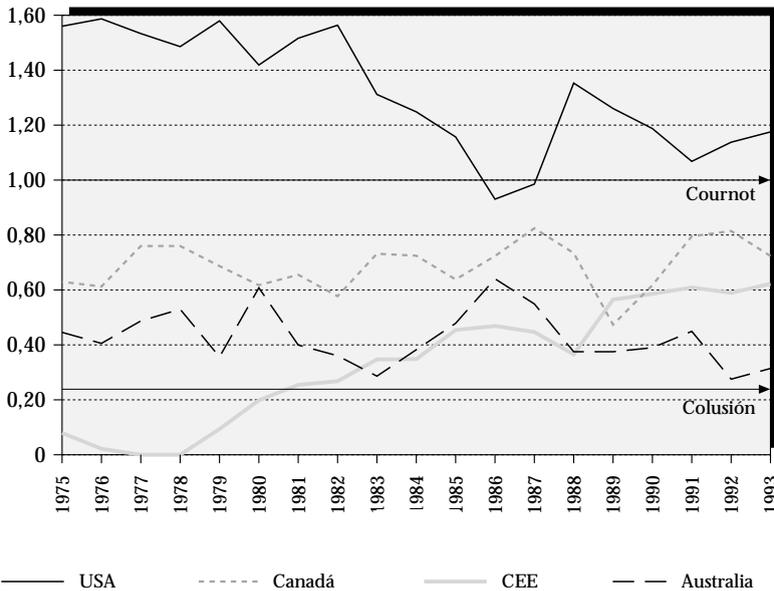
(24) En esta expresión s_i es la cuota de exportación neta del exportador i ; P es el precio de exportación CIF; c_{x_i} es el coste marginal del transporte para la exportación; ϵ es la elasticidad de la demanda residual; y λ_i es la variación conjetural que mide el comportamiento colusivo del exportador i .

(25) El grado de competencia de cada oligopolista es medido en este gráfico por la variable $\sigma_i = 1/(1 + \lambda_i)$ calculada a partir de la ecuación del texto. El valor de la elasticidad utilizado es $\epsilon = 0,42$, estimado en Antón (1995a); aunque puede parecer un valor muy reducido, está en la línea de las estimaciones para mercado concretos del trigo realizadas por otros autores (ver por ejemplo Thursby y Thursby (1990)). Si utilizáramos valores de la elasticidad mayores que éste, los resultados conducirían a comportamientos aún más colusivos o menos competitivos. Los fletes considerados en el cálculo son: Australia-Japón, Canadá-China, CEE-Egipto y Estados Unidos-Japón. Los resultados son robustos ante cambios en el trayecto considerado para el flete.

portamiento efectivo con comportamientos clásicos en la teoría del oligopolio: el comportamiento tipo Cournot y el comportamiento tipo colusivo. Tan sólo Estados Unidos presenta un comportamiento más competitivo que el de Cournot en la mayor parte de la muestra. Los otros tres grandes productores tienen un comportamiento entre la colusión y Cournot durante casi todos los años considerados. En términos agregados para todo el mercado el comportamiento es más colusivo que el de Cournot, lo que apoya la hipótesis de un ejercicio activo del poder de mercado (26).

Gráfico 7

Grado de Competencia en el comportamiento



(26) Un ejercicio riguroso de contrastación de hipótesis de comportamiento requiere una estimación previa de la función de demanda para utilizar la varianza estimada en la construcción de intervalos de confianza. Iwata (1974) realiza un trabajo pionero en un mercado bien distinto, Bresnahan (1989) sistematiza estos métodos de contrastación del comportamiento en un mercado cualquiera y Antón (1995a) realiza esta contrastación para el mercado del trigo con los mismos datos presentados en este artículo; según esta última estimación, la hipótesis de comportamiento a la Cournot no puede ser rechazada en casi ningún año para Estados Unidos y Canadá, pero sí puede ser rechazada en favor de comportamientos más colusivos en el caso de la CEE y Australia.

4.2. La formación del precio mundial

La consecuencia del aislamiento del precio interno y las políticas centralizadas de exportación consiste en la formación de un precio mundial por encima del coste marginal relevante (el coste del transporte o de los fletes); este precio mundial «alto» en relación a los fletes puede ser muy bajo en relación al verdadero coste de producción. En realidad en un mercado mundial como el del trigo resulta muy difícil relacionar el precio mundial con alguna variable de oferta. El oligopolio se sitúa en algún punto sobre la curva de demanda residual; ese punto se determina en función de su elasticidad y de las condiciones de poder sobre los precios del conjunto de oligopolistas. La distorsión sistemática impide identificar el coste marginal efectivo y conduce a que una situación de precios persistentemente «bajos (27)» en el mercado mundial sea compatible con un poder efectivo sobre los precios y una estructura oligopolista del mercado. Los Gobiernos o sus agencias mantienen su protección sobre los agricultores; al mismo tiempo tienen un incentivo constante para exportar excedentes siempre que los precios mundiales superen los costes de los fletes.

El efecto de estas políticas agrícolas sobre el mercado mundial de trigo es de gran calado y dimensión. Los costes de producción de países terceros deben competir con los costes de los fletes de los principales exportadores; los países terceros que pueden exportar, lo hacen gracias al margen impuesto por el oligopolio. Muchos países pueden verse abocados a importar el trigo de los cuatro grandes debido a que el precio es inferior a su coste de producción (28); esto será así incluso si son capaces de producir con costes inferiores a los de los principales exportadores. Estas políticas han podido hacer mucho daño a países cuya principal producción es la agricultura; los precios mundia-

(27) Bajos en relación con el coste de producción.

(28) El último eslabón en la cadena de subvenciones a la exportación lo ha constituido en muchas ocasiones la ayuda alimentaria. B. Walters (1994) analiza los efectos negativos de buena parte de la ayuda alimentaria bilateral y de los subsidios a la exportación sobre el sector productivo de muchos países en desarrollo; asimismo este autor presenta ejemplos concretos bien documentados en los que se produce sustitución de producción doméstica y cambio de hábitos alimentarios. La vinculación entre ayuda alimentaria y excedentes ha sido evidente en la CEE hasta mediados de los años 80: hasta 1987 la ayuda alimentaria dependía de la DG-VI (Agricultura) en lugar de depender de la DG-VIII que gestiona los asuntos de ayuda al desarrollo.

les bajos para el trigo desincentivan la producción local de alimentos. Los efectos dinámicos de estos desincentivos actúan a largo plazo y han podido tener consecuencias muy negativas sobre la seguridad alimentaria de muchos países en desarrollo. En concreto podemos destacar tres efectos microeconómicos claros derivados de una política triguera que consista en aislar los precios internos de los mayores exportadores mundiales:

1. Tendencia a la reducción de los precios mundiales; la subvención sistemática a la producción genera un crecimiento sostenido de la oferta mundial no acompañado de un crecimiento paralelo de la demanda.
2. Mayores oscilaciones en los precios mundiales. El aislamiento de los mercados internos hace que con frecuencia el ajuste ante shocks de oferta o demanda deba realizarse por la vía de las oscilaciones en el precio mundial; parte de este ajuste es amortiguado mediante la gestión de los stocks (29).
3. Dificultades para que países terceros puedan competir con el trigo de los cuatro grandes exportadores tanto en los mercados protegidos como en el mercado mundial y en sus propios mercados nacionales. Estas dificultades afectan no sólo al trigo sino también a sus posibles sustitutos.

Las políticas trigueras de los cuatro mayores exportadores sólo pueden entenderse desde la perspectiva de unos Gobiernos que tienen gran interés en defender las rentas de sus agricultores por la vía de los precios (30). Desde un punto de vista del análisis de bienestar la implementación de estas políticas sólo puede explicarse si los Gobiernos tienen una clara preferencia por el bienestar de sus agricultores respecto del bienestar de sus consumidores y contribuyentes. Esta preferencia tiene su explicación generalmente aceptada en el mayor peso concedido al voto rural en los sistemas electorales de la mayor parte de países desarrollados. Además una vez creados los or-

(29) A pesar de todo ello desde 1960 los precios reales del trigo han caído constantemente y la variabilidad de estos precios ha crecido constantemente tal y como muestran Lingard y Hubbard (1991). Estos y otros autores ligan esta evolución de los precios al afianzamiento de las políticas agrícolas de los principales exportadores, sobre todo la PAC.

(30) La subvención vía precios genera en el productor y en el consumidor la falsa impresión de que no hay subvención puesto que el agricultor recibe un precio por su producción.

ganismos o agencias públicas que gestionan estas políticas, estos organismos apoyados y presionados por fuertes organizaciones de agricultores tienden a autoperpetuarse y a tratar de mantener su poder de mercado en el oligopolio.

En general, los países principales exportadores son grandes defensores del sistema libre de precios como mejor sistema de transmisión de información en el mercado mundial; sin embargo en el mercado del trigo y en muchos otros mercados agrícolas (31) realizan una intervención sistemática para evitar la transmisión de la información sobre los costes por la vía de los precios. Esta incongruencia, debida a una combinación de preferencia por los productores nacionales y de poder de oligopolio, se ha puesto de manifiesto en las sucesivas rondas negociadoras del GATT, especialmente en la última y larga Ronda Uruguay.

5. PERSPECTIVAS TRAS LA RONDA URUGUAY DEL GATT

La agricultura ha permanecido tradicionalmente al margen de los principios generales del GATT y de las materias que son objeto de negociación en las sucesivas rondas negociadoras. Sin embargo cuando se inició la última ronda en Punta del Este (Uruguay) en julio de 1986, las perspectivas para incluir la agricultura en el proceso negociador eran positivas; era fácil prever que su inclusión sería el principal motivo de desacuerdo que retrasaría el desenlace hasta diciembre de 1993. El principal punto conflictivo ha sido desde el principio el enfrentamiento entre las posturas de la Unión Europea y los Estados Unidos respecto a la agricultura, aunque posteriormente se pusieron de manifiesto otras áreas de desacuerdo; resulta llamativo que éste haya sido un aspecto importante del desacuerdo cuando la agricultura y las exportaciones agrícolas representan un porcentaje muy reducido en las economías de ambas superpotencias. El contexto de las políticas trigueras y la estructura oligopolística del mercado de un producto clave en la agricultura de estos dos países como es el

(31) Situaciones análogas a las del mercado de trigo se dan al menos en otros cereales, carnes y lácteos. Al analizar el capítulo agrícola del GATT en el siguiente apartado utilicé el mismo marco de análisis para la agricultura en general.

trigo ayuda a comprender la naturaleza del conflicto: estaba en juego la protección a los influyentes agricultores y la consecución de una importante línea de financiación exterior de las políticas agrícolas vía exportaciones. La mayor parte de los últimos flecos del acuerdo se dibujaron en una negociación bilateral entre la Unión Europea y los Estados Unidos; de hecho el avance en estos flecos se produjo a raíz de la reforma de la Política Agrícola Común de la UE en mayo de 1992 y los acuerdos de Blair House en noviembre de 1992.

5.1. El acuerdo agrícola en la Ronda Uruguay

El acuerdo agrícola alcanzado constituye en principio un éxito en sí mismo ya que por primera vez la agricultura va a someterse a las reglas del GATT. En todo caso el acuerdo incluye matizaciones que relajan las implicaciones de los compromisos contraídos importantes en sus tres aspectos complementarios:

1. *Protección Interna.* Reducción de las subvenciones internas en un 20 por ciento en seis años, medido respecto de la media 1986/88 (32). Esta reducción afecta a la protección total medida con el MGA (33) y no a cada producto. Por otro lado los pagos directos en el ámbito de programas de reducción de tierras no son incluidos en el cálculo de la MGA, al igual que otras ayudas estructurales (son las llamadas Caja Azul y Caja Verde).
2. *Acceso al mercado.* Todas las barreras no arancelarias se convierten en aranceles; estos aranceles deben reducirse progresivamente en un 36 por ciento de media, con una reducción mínima del 15 por ciento para cada línea de arancel. Sin embargo la definición del arancel equivalente a las barreras no arancelarias no especifica con detalle la forma de cálculo, lo que unido a los años considerados como base, ha conducido a una relajación de este requisito; algunos autores llaman a este fenóme-

(32) En estos años los precios mundiales fueron especialmente bajos y las ayudas especialmente elevadas, de manera que se calcula la reducción respecto a uno de los años con mayor nivel de ayudas.

(33) Medida Global de Apoyo como traducción de Aggregate Measure of Support (AMS).

no «agua en los aranceles». Las provisiones acerca del acceso mínimo al mercado (del 3 por ciento al 5 por ciento respecto al consumo interno en el año base) pretenden evitar tímidamente el posible efecto de unos aranceles aún demasiado altos. Pero el elemento esencial en el acceso al mercado consiste en el aislamiento de los precios internos respecto a las fluctuaciones del mercado mundial; en principio el acuerdo prevé sustituir los aranceles variables a la importación por un arancel de tasa fija; pero si la reducción del nivel de este arancel no es suficientemente grande como para que se produzca una sustancial entrada de importaciones, puede mantenerse el aislamiento del precio interno; las cláusulas de salvaguardia contribuyen a esta posibilidad. Tangermann (1996a) afirma que como consecuencia de los precios mundiales más altos y de la reducción de los precios garantizados, los aranceles máximos permitidos han bastado hasta ahora para defender y aislar sin problemas el precio interno garantizado.

3. *Competencia en exportaciones.* En este apartado se pone de manifiesto que la agricultura sigue siendo una importante excepción en el GATT; el subsidio a la exportación sigue siendo legal. En 22 categorías de productos, el gasto en subsidios a la exportación debe reducirse un 36 por ciento en seis años y el volumen de exportaciones subsidiadas en un 22 por ciento. Se excluyen en estos cálculos los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria.

Los países en desarrollo se comprometen a unas reducciones en los tres aspectos considerados de alrededor de 2/3 de las previstas con carácter general y en períodos de hasta diez años. Los países menos desarrollados están exentos de ningún compromiso.

5.2. Consecuencias del acuerdo para los principales implicados

El alcance de los acuerdos del GATT ha defraudado las expectativas que se habían puesto en ellos. Por un lado sus contenidos emanan un alto grado de dirigismo intencionado

en el comercio mundial agrícola; por otro lado, su implementación efectiva está suponiendo el mantenimiento del aislamiento del precio interno respecto al precio mundial; en muchos mercados de hecho la PAC reformada y supuestamente compatible con el nuevo GATT tan sólo ha conducido a la reducción del precio indicativo (34), no a la eliminación de este sistema de precios garantizados; esta reducción puede mantener la misma posición exterior de la UE ya que los subsidios a la exportación siguen siendo legales en una cuantía aún muy elevada (35), y los impuestos a la importación, aunque no sean variables, podrían ser suficientemente altos para eludir la competencia exterior (36); la reducción del precio interno podría al mismo tiempo frenar la acumulación de stocks que en algunos casos ha llegado a ser alarmante durante los años 80. La PAC reformada ha puesto el acento en sustituir las ayudas vinculadas a la producción, por ayudas no tan vinculadas como las que se prevén en el programa de retirada de tierras; estas ayudas son permitidas por el acuerdo del GATT y podrán compensar casi totalmente a los agricultores por la caída en los precios garantizados. Muchos economistas han alzado la voz durante años para defender que las ayudas directas podrían mantener el nivel de renta de los agricultores con importantes ganancias netas de bienestar (el aumento en el excedente del consumidor supera al coste presupuestario de la política de sostenimiento de los precios). La nueva situación dibujada por la PAC reformada y por el acuerdo del GATT presenta una tendencia a subsidiar a los agricultores de una manera menos vinculada a lo que produzcan, convirtiéndolos en los «jardineros» de Europa. A muchos agricultores no les gusta este sistema que deja tan patente la procedencia pública de buena parte de sus rentas. Este sistema resultará menos costoso en términos de bienestar aunque podría resultar más caro en términos de presupuesto comunitario.

(34) Esta reducción afecta especialmente a carnes y cereales.

(35) Algunos economistas como Ingersent *et al.* (1995) consideran que la reducción de subsidios a la exportación puede ser el único aspecto del acuerdo agrícola del GATT que condicione directamente la evolución de la reforma de la PAC. Otros como Tangermann (1996a) creen que las restricciones en la cantidad de exportación subvencionada constituyen el compromiso que más limita las políticas agrícolas.

(36) Recordemos que la reducción de aranceles se realiza a partir de unos niveles muy altos.

Para los Estados Unidos el acuerdo apenas afecta a su línea de política agrícola reciente puesto que ya había iniciado una reducción en los subsidios. Por otro lado, sus precios internos nunca han estado demasiado alejados de los precios mundiales, tendencia acentuada por la supresión del «Target Price» en los Farm Bill de 1995 y 1996; el «Loan rate» queda como único precio garantizado.

La mayoría de autores ha previsto un efecto negativo sobre el bienestar en países en desarrollo importadores de alimentos, aunque no suelen considerar las ganancias dinámicas que en el medio plazo pueden obtener los productores locales. Estos efectos negativos se basan en la estimación de un aumento de los precios mundiales (37); aunque ya se han observado algunos aumentos de precios, este aumento podría ser poco significativo debido a que en mucho productos se mantiene el aislamiento del precio interno.

Curiosamente dentro del Grupo de Cairns que incluye importantes exportadores de productos agrícolas y que ha adoptado una posición liberalizadora en las negociaciones, se encuentran los otros tres grandes exportadores de trigo: Argentina, Australia y Canadá. Algunos autores defienden que estos países son los grandes beneficiarios comerciales del acuerdo al aumentar los precios mundiales. Resulta sorprendente este análisis si lo miramos desde la óptica del mercado mundial de trigo; dejando a un lado a Argentina que no protege especialmente a sus productores, Australia, y sobre todo Canadá protegen y subvencionan a sus productores de trigo. Estos dos países utilizan métodos más «opacos» para proteger a sus productores, basados en la existencia de un monopolio con apoyo gubernamental; pero en ambos países se mantiene un precio garantizado al productor y una subvención implícita a la exportación en la medida en que el precio interno supere el precio mundial. El hecho de que ambos países orienten más del 70 por ciento de su producción a la exportación ha obligado a las Wheat Boards respectivas a ajustarse más a los precios mundiales; sin embargo y aunque son mercados relativamente pequeños, las importaciones de trigo de estos dos

(37) Algunos autores como Valdés y Zietz (1995) creen que los efectos sobre los precios de esta modesta liberalización serán casi nulos o imperceptibles. Recientes estudios de la FAO y la OCDE insisten en predecir un leve aumento de los precios mundiales.

países han sido tradicionalmente nulas. Se trata de dos grandes exportadores de trigo que intervienen activamente en sus mercados y en el mercado mundial y cuyas políticas parece no se van a ver afectadas sustancialmente por el acuerdo agrícola del GATT.

Por todos estos motivos parece que el esquema de funcionamiento del mercado mundial de trigo que he utilizado como ejemplo de referencia no se ve sustancialmente modificado tras el acuerdo del GATT. En el nuevo escenario es posible que la UE reduzca sus stocks manteniendo su posición en el mercado o al menos reduciendo su cuota sólo ligeramente; los Estados Unidos podrían no modificar sustancialmente su posición en el mercado, mientras Canadá y Australia podrían aumentar algo sus cuotas. El mecanismo de aislamiento del precio interno y la gestión centralizada de stocks se mantiene en los cuatro grandes, de manera que el precio mundial se seguirá formando en un oligopolio mundial de gobiernos con costes marginales relevantes iguales a los de transporte. En este contexto es difícil prever una modificación sustancial de los precios mundiales que los aproxime a los verdaderos costes de producción. Tangermann insiste en el escaso efecto limitativo de los compromisos de la Ronda Uruguay sobre las políticas agrícolas en el medio plazo; según este autor estos efectos serán perceptibles sólo en el largo plazo, y sobre todo a partir de nuevas rondas negociadoras como la que se inicia en el marco de la OMC en 1999.

5.3. La Política Agraria Común y la ampliación hacia el Este

Casi todas las referencias a las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay coinciden siempre en centrar el problema del acuerdo en la naturaleza de la Política Agrícola Común de la Unión Europea. La reforma de 1992 ha logrado entrar en el marco del nuevo GATT «por los pelos», y gracias a la exclusión en el «último minuto» de los pagos directos a los agricultores en el programa de retirada de tierras. Pero el problema de la Política Agrícola Común, que absorbe la mayor parte del presupuesto de la UE, sigue vivo y se reavivará en los próximos años cuando se planteen posibles ampliaciones hacia el Este.

La agricultura va a ser un tema sensible en este proceso de ampliación que puede incluir a los cuatro países del grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia), todos ellos países de Europa Central y Oriental (PECOs). Se trata de países claramente más pobres y más agrícolas que los países de la Unión Europea. Su PIB (38) conjunto apenas alcanza el 2 por ciento del PIB de la Unión; el peso de la agricultura en la producción total oscila en torno al 7 por ciento (3 por ciento en la UE), mientras que el peso en el empleo oscila entre el 7 por ciento de la República Checa y el 27 por ciento de Polonia. Además, el gasto familiar en alimentos supera el 30 por ciento. La agricultura representa un sector clave en la transición política y económica de los países del Este tanto por su peso económico y social como por su papel en las reformas. Por un lado la privatización de las propiedades agrícolas no ha sido tan efectivo como pudiera parecer, según Mahé *et al.* Por otro lado, la producción agrícola ha caído sustancialmente desde 1989 en los cuatro países considerados, deteriorándose asimismo sus balanzas alimentarias (39); el caso de la producción de trigo en Hungría es significativo: entre 1989 y 1993 la producción cayó a menos de la mitad y la exportación se redujo sustancialmente en un país que en 1989 fue el sexto exportador mundial. En la República Checa la producción agrícola ha caído un 28 por ciento entre 1989 y 1994 y un 11 por ciento en Polonia.

Al margen de los problemas internos de estos países relacionados con la evolución de sus agriculturas, la ampliación hacia el Este plantea dos cuestiones relevantes: la primera cuestión será saber si la ampliación hará la actual PAC incompatible con los acuerdos del GATT; la segunda cuestión se refiere al coste presupuestario de la ampliación en el contexto de la actual política agrícola. En el capítulo de protección interna no parece que la ampliación vaya a plantear conflictos con el GATT dado el amplio margen abierto por la exclusión de las ayudas directas. En el capítulo de acceso al mercado y

(38) Las cifras referentes a la integración de los países del Este proceden de Mahé *et al.* (1995) y de la Comisión de la Unión Europea (1996).

(39) Los Acuerdos de Asociación firmados entre la UE y cada uno de estos países han favorecido el empeoramiento de sus balanzas agrícolas con la UE según Gómez Isa *et al.* (1995).

reducción de aranceles no será problemático aplicar las tarifas de la UE ya reducidas en el 36 por ciento. En el Capítulo de subvenciones a la exportación se plantea el principal obstáculo a la ampliación: la integración con la actual PAC implicaría aumentar sustancialmente las subvenciones a la exportación en los nuevos países miembros. Respecto al coste presupuestario de la ampliación en el contexto de la actual PAC, los cálculos son siempre difíciles y meramente orientativos. Según Mahé *et al.* (1995) el aumento en los gastos de la PAC es probable que alcance el 30 por ciento, cantidad nada despreciable que requerirá un acuerdo para su financiación; hay que tener en cuenta que los nuevos miembros apenas van a contribuir al presupuesto de la UE dado su PIB. En este marco es probable que se alcanzara un acuerdo para que los países principales defensores de la PAC en el seno de la UE carguen con la mayor parte del presupuesto suplementario. Sin embargo la Comisión (1996) defiende que los pagos compensatorios ligados al «set aside» no sean extensibles a los PECO tras la adhesión aduciendo tres argumentos básicos: la integración aumentará el precio recibido por los agricultores, muchos propietarios de tierras en los PECO viven en las ciudades y es dudoso su efecto sobre el desarrollo rural. Pero es difícil imaginar que una PAC en la UE ampliada conceda ayudas directas en los países más ricos y no lo haga en los países más pobres; no parece una solución políticamente factible y en este sentido el Consejo Económico y Social Europeo (1996) prefiere considerar de manera más ambigua que la ampliación es un factor más de la evolución de la PAC en los próximos años.

6. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS

Cabe preguntarse si la opción de mantener la PAC intacta y tratar de buscar la forma de financiar el presupuesto adicional es la mejor manera de ayudar a los países que se incorporan. En esta reflexión deberíamos incluir los efectos de esta PAC sobre los mercados mundiales y los países terceros que se encuentran con unos precios mundiales totalmente distorsionados. La necesidad de rediseñar la PAC a tan sólo cuatro años de la última reforma es cada vez más patente. En este

sentido, Pisani *et al.* (1996) defienden el papel de la Agricultura como elemento esencial en la articulación del territorio y ponen en evidencia que el debate está ya abierto; para estos autores la actual PAC no favorece la gestión de los territorios rurales y la conservación del medio ambiente y no contribuye en absoluto a la creación de empleo en las zonas rurales; Pisani *et al.* consideran que habría que reorientar la PAC para que sirva a la vertebración del territorio y a la creación de bienes públicos no comerciables como el paisaje y el equilibrio territorial cada vez más demandados por la sociedad europea. La ampliación de la UE hacia el este se dibuja como una ocasión única para reorientar definitivamente la PAC hacia objetivos más racionales y coherentes.

El presente artículo añade un elemento más a esta reflexión: la PAC no puede rediseñarse teniendo en cuenta únicamente sus efectos internos. Los efectos externos de las políticas agrícolas son de gran dimensión y afectan a muchos países con los que la UE tiene relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo. La inercia para el mantenimiento de los sistemas de protección a los productores de los países desarrollados mediante el aislamiento del precio interno es difícil de detener; dadas las estructuras oligopolísticas de los mercados agrícolas mundiales esta reforma requeriría el acuerdo entre los principales exportadores para desmontar el aislamiento de mercados enteros y eliminar los monopolios exportadores que existen en algunos productos como el trigo. La nueva reforma de la PAC debe coordinarse con las reformas agrícolas en otros grandes exportadores y con otras políticas comunes de la UE como las políticas comerciales y las de cooperación al desarrollo cuyos efectos con frecuencia se ven mermados o anulados por los efectos externos de la actual PAC. La implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay pueden desempeñar un papel importante en la futura reorientación de las políticas agrícolas, aunque sus efectos en el corto plazo resulten poco significativos. Habrá nuevas rondas negociadoras y nuevas políticas agrícolas; esperemos que las nuevas políticas agrícolas de los países más intervencionistas hagan compatibles los intereses legítimos de sus agricultores con los intereses también legítimos de otros agricultores en otros lugares del planeta.

□

BIBLIOGRAFÍA

- ALUZE, C. M.; WATSON, A. S. y STURGESS (1978): Oligopoly Pricing in the World Wheat Market. *American Journal of Agricultural Economics*, 60 (2): pp. 194-208.
- ANTÓN LÓPEZ, J. (1991): El papel de los países en desarrollo en el futuro de la PAC. *Información Comercial Española (ICE)*, 700: pp. 155-164.
- ANTÓN LÓPEZ, J. (1995a): *Un modelo de oligopolio con variaciones conjeturales para el mercado mundial de un producto con mercados nacionales intervenidos: el mercado mundial de trigo*. Tesis Doctoral. Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.
- ANTÓN LÓPEZ, J. (1995b): *Guaranteed National Prices and World Market Oligopoly*. Documento de Trabajo 29/96 de la Facultad de Ciencias Económicas y Emp. Universidad Complutense de Madrid.
- BLAKESLEE, L. y LONE, T. A. (1994): Modelling optimal grain-marketing decisions when prices are generated autoregressively. *European Review of Agricultural Economics*, 22(1): pp. 87-102.
- BRESNAHAN, T. F. (1989): *Empirical Studies of Industries with Market Power*. Capítulo 17 en R. Schmalensee y R. D. Willig (eds.) «Handbook of Industrial Organization». Elsevier Science Publisher B.V.
- CARTER, C. A.; McCALLA, A. F. y SHARPLES, J. (1990): *Imperfect Competition and Political Economy: The New Trade Theory in Agricultural Trade Research*. Westview Press. Boulder.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): EC Agricultural Policy for the 21st Century. *European Economy*, 4.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): «The CAP and the anlarge-ment». *European Economy*, 2.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UE (1996): *Implicaciones para la PAC de la adhesión de los países de Europa central y oriental*. Dictamen CES 1501/96. 19 de diciembre de 1996.
- CONSEJO INTERNACIONAL DEL TRIGO (1988): *Políticas de sustentación y prácticas de exportación de trigo en los cinco países exportadores principales*. Documento, 16 de la Secretaría. Londres.

- CONSEJO INTERNACIONAL DEL TRIGO (1995): World Grain Statistics 1994 y números anteriores.
- CHARVET, J. P. (1990): *Le Blé*. Ed Economica, París.
- GÓMEZ ISA, F. y SODUPE CORCUERA, K. (1995): Los Acuerdos de Asociación con Europa Central: un análisis de su vertiente agraria. *Información Comercial Española (ICE)*, 738.
- INGERSANT, K. A.; RAYNER, A. J. y HINE, R. C. (1995): Ex-post Evaluation of the Uruguay Round Agriculture Agreement. *The World Economy*. September 1995.
- IWATA, G. (1974): «Measurement of Conjectural Variations in Oligopoly». *Econometrica*, 42 (5): pp. 947-966.
- LINGARD, H. A. y HUBBARD, L. (1991): *The CAP and its Effects on Developing Countries*. Capítulo 13 en C. Ritson y D. Harvey «The CAP and the World Economy». CAB International.
- MAHÉ, L. P.; CORDIER, J.; GUYOMARD, H. y ROE, T. (1995): L'Agriculture et l'Élargissement. *Économie Internationale*, 62: pp. 233-254.
- McCALLA, A. F. (1966): A Duopoly Model of World Wheat Pricing. *Journal of Farm Economics*, 48 (3-I): pp. 711-727.
- PISANI, E.; MOYANO, E. y NICHOLSON, P. (1996): *¿Qué agricultura queremos para la Unión Europea?* Diario El País, 17 de abril de 1996.
- TANGERMANN, S. (1996a): Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and prospects. *Journal of Agricultural Economics*, 47 (3): pp. 315-337.
- TANGERMANN, S. (1996b): Implications of alternative options for future levels of support for agriculture in Central and Eastern Europe. *The American Journal of Agricultural Economics*, 78: pp. 786-791.
- THURSBY, M. C. y THURSBY, J. G. (1990): *Strategic Trade Theory and Agricultural Markets: an Application to Canadian and U.S. Exports to Japan*. Capítulo 4, en: Carter *et al.* (1990).
- VALDÉS, A. y ZIETZ, J. (1995): Distorsions in the World Food Markets in the Wake of GATT: Evidence and Policy Implications. *World Development*, 23(6): pp. 913-926.
- WALTER, B. (1994): *The Impact of the EU agricultural Export Subsidies on Agriculture in Developing Countries using Grain Exports to Africa as an Example*. German NGO-EU-Platform.

RESUMEN

Políticas agrícolas y oligopolio de exportación: Un análisis desde el caso del trigo

En la Ronda Uruguay del GATT se puso de manifiesto que la agricultura tiene una gran importancia comercial hasta el punto de poner en juego toda la negociación multilateral. Este artículo pretende analizar los efectos externos de la política agrícola enmarcándolos en un contexto estratégico internacional que acrecenta el peso del comercio agrícola en los países desarrollados. Para concretar estos efectos se analiza uno de los principales mercados mundiales agrícolas, el de trigo. El elemento más distorsionador de la política triguera es el aislamiento del precio interno; la gestión centralizada de stocks permite el ejercicio de un poder de oligopolio protagonizado por agencias gubernamentales. Este poder efectivo en el mercado dificulta y condiciona la reforma de la políticas agrícolas.

PALABRAS CLAVE: Política agrícola, comercio internacional, trigo, oligopolio, GATT.

RÉSUMÉ

Politiques agricoles et oligopole d'exportation: Une analyse au sujet du blé

Lors des Négociations Uruguay du GATT, il a été démontré que l'agriculture joue un rôle commercial très important, jusqu'à mettre en jeu toute la négociation multilatérale. L'objectif de cet article est d'analyser les effets externes de la politique agricole repris dans un contexte stratégique international qui accroît le poids du commerce agricole dans les pays développés. Pour préciser ces effets, il est procédé à l'examen de l'un des principaux marchés mondiaux agricoles, celui du blé. L'élément le plus pervers de la politique en matière de blé repose sur l'isolement du prix interne: la gestion centralisée des stocks entraîne l'exercice d'un pouvoir d'oligopole exercé par des agences gouvernementales. Ce pouvoir présent sur le marché rend difficile et conditionne la réforme des politiques agricoles.

MOTS CLÉF: Politique agricole, commerce international, blé, oligopole, GATT.

SUMMARY

Agricultural policies and export oligopoly: An analysis from the case of wheat

It was quite clear in the GATT Uruguay Round that agriculture has such great commercial importance that it places the whole of multilateral negotiation at stake. The aim of this paper is to examine the external effects of agricultural policy and set them in a strategic international context that heightens the importance of agricultural trade in the developed countries. To pinpoint these effects, we analyze one of the world's major agricultural markets, namely that of wheat. The most distorting aspect of wheat policy is domestic price insulation: centralized stock management allows government agencies to exert an oligopolistic power. This effective market power prevents and predetermines the reform of agricultural policies.

KEYWORDS: Agricultural policy, international trade, wheat, oligopoly, GATT.

