

ALISON BURRELL (\*)

## Tendencias del mercado mundial de productos lácteos

### 1. INTRODUCCIÓN

La producción mundial de leche en 1996 fue de aproximadamente 538 millones de toneladas, de las cuales 466 millones eran leche de vaca (1). La producción total de leche ha permanecido más o menos estable en los últimos años, ya que la fuerte caída de la producción láctea de los países del desaparecido bloque Soviético se compensó con el incremento de la producción en otras regiones. A mediados de los 90, el 7,6 por ciento de la producción mundial (2) se exportaba al mercado internacional. Esta proporción fue alrededor de un punto porcentual mayor que al principio de la década.

A nivel internacional, se comercializa una gran variedad de productos lácteos, que abarcan desde productos a granel de bajo valor añadido, como la mantequilla y la leche desnatada en polvo, hasta productos diferenciados y de alto valor añadido, como los quesos y helados. Alrededor del 80 por ciento de las exportaciones de lácteos proceden de países de rentas elevadas. Dentro de este subgrupo, cerca del 60 por ciento pro-

---

(\*) Universidad Agraria de Wageningen. Holanda.

(1) Además, se produjeron 52 millones de toneladas de leche de búfalo (principalmente en India y Paquistán) y unos 19 millones de toneladas de leche de oveja, cabra, etc.

(2) Calculado en «equivalente en leche» (total sólidos).

cede de países con mercados internos muy protegidos, cuya capacidad competitiva en el mercado mundial se debe tan solo a las subvenciones a la exportación. El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay (AARU), culminado en la última ronda de negociaciones multilaterales del GATT y en vigor desde julio de 1995, ha sido el primer paso hacia el desmantelamiento de las barreras al comercio internacional de productos agrarios. Desde entonces, algunos de estos países han modificado sus políticas internas de producción láctea y/o sus estrategias comerciales, y en los próximos años, podrían sucederse reformas aún más profundas de sus políticas agrarias.

Dada la complejidad del comercio de productos lácteos, no es posible ofrecer una panorámica del mercado mundial de lácteos, de sus tendencias y perspectivas para los próximos años, sin antes señalar algunos detalles acerca de sus mercados por separado, de las corrientes comerciales entre países o bloques regionales, y del marco político en el que actúan los principales agentes del mercado. El apartado 2 ofrece una descripción de las tendencias de mercado en la primera mitad de los años 90 y un repaso de las políticas subyacentes. El apartado 3 discute la posible evolución del mercado en los próximos años, sin cambios en dichas políticas, así como las presiones para llevar a cabo reformas de mayor alcance y las principales incertidumbres del futuro. El apartado 4 estudia otros factores y cuestiones que pueden tener una influencia importante en el mercado mundial de lácteos en los albores del siglo XXI.

## **2. PANORAMA DEL MERCADO MUNDIAL DE LÁCTEOS 1990-95**

### **2.1. Exportaciones**

El cuadro 1 muestra una clasificación de las exportaciones mundiales de lácteos por producto y por principales países exportadores en 1994, el último año completo antes de la aplicación del AARU.

En los últimos 25 años, la Unión Europea (UE) ha sido el principal exportador de productos lácteos. Sus Estados miembros comparten una política agrícola y comercial común, por lo que la UE se considera en este estudio como un único bloque comercial. Así pues, a menos que se diga lo contrario, el

Cuadro 1

## COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS LÁCTEOS 1994

	Mantequilla	Leche en polvo	Leche fresca (1)	Leche evaporada	Queso	Helados	Yogur	Suero	Lactosa
Exportaciones mundiales(2)	809	2.300	757	402	1.066	157	74	295	158
Valor (3)	1.390	4.420	590	450	2.830	380	55	200	n.d.
Cuota de mercado de los principales exportadores (porcentaje)									
UE-12	23	36	39	71	46	15	37	21	40
Nueva Zelanda	32	20	2	(4)	13	8	3	3	13
Estados Unidos	11	5	9	5	2	27	11	23	29
Australia	11	11	7	2	10	8	4	11	(4)

(1) Incluye la nata.

(2) Miles de tm, peso del producto.

(3) Millones de dólares USD, c.i.f.

(4) Menos del 0,5 por ciento.

n.d. no disponible.

Fuente: US Dairy Export Council.

comercio entre Estados miembros no se computa como comercio internacional y los flujos comerciales de la UE se refieren exclusivamente al comercio extracomunitario. A mediados de los 90, los 15 Estados miembros de la UE producían más del 20 por ciento de la producción mundial de leche y suministraban un tercio de las exportaciones mundiales.

Le siguen en importancia como países exportadores de lácteos, en la primera mitad de los 90, América del Norte y los países del antiguo Bloque Soviético. Los Estados Unidos y Canadá producían el 16 por ciento del total mundial y representaban el 8 por ciento de las exportaciones mundiales. Los países del antiguo Bloque Soviético representaron el 18 por ciento de la producción mundial (el 12 por ciento corresponde a la ex-Unión Soviética) y el 13 por ciento de las exportaciones mundiales, a pesar de la aguda caída sufrida por la producción y el comercio desde 1989. Casi la mitad de las exportaciones de lácteos de esta región procedieron de Polonia y la República Checa.

En contraste, se encuentran los países exportadores de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), que en 1995 alcanzaron conjuntamente sólo el 3,4 por ciento de la producción mundial y un tercio de las exportaciones totales. Estos dos países se encuentran entre los productores a más bajo coste del mundo (3). Comparando con los precios a la producción de leche en Nueva Zelanda, en 1996, los precios a la producción fueron un 45 por ciento mayores en Estados Unidos y un 65 por ciento superiores en la UE y Canadá. La producción de leche en Australia y Nueva Zelanda aumentó un 19 por ciento entre 1991 y 1995.

A pesar de la ruptura del patrón de demanda mundial causada por el colapso del bloque soviético, los flujos de comercio han sido bastante estables durante la primera mitad de los 90 y reflejan una cierta especialización regional. Por ejemplo, en la primera mitad de la década, los principales mercados de exportación de la UE para la mantequilla y los quesos fueron Rusia, Arabia Saudí y Oriente Medio; para la leche en polvo

---

(3) Los precios medios a la producción en 1996 fueron de 22,5 y 24 US\$100 kg. en Nueva Zelanda y Australia, respectivamente (IDF, 1997). Otros productores a bajo coste son Argentina, Uruguay, Brasil y Polonia, cuyos precios fueron de 19, 16 y 18 US\$/100 kg. en 1996, respectivamente.

desnatada, el área asiática del Pacífico; para la leche entera en polvo, América Latina; y para el yogur y los helados, Europa Oriental y Rusia. La UE sigue siendo el principal destino de las exportaciones de mantequilla de Nueva Zelanda, que supusieron un tercio de sus exportaciones en 1995, en el marco de un Acuerdo Comercial a largo plazo (4). Más de la mitad de las exportaciones de leche en polvo de Nueva Zelanda van tanto a los países Asia-Pacífico (incluidos Japón y China) como al resto de países asiáticos.

Japón continúa siendo el destino más importante de las exportaciones de queso de Nueva Zelanda, que llegaron a suponer cerca del 30 por ciento en 1995. Asimismo, Australia ha absorbido regularmente alrededor del 12 por ciento de las exportaciones de queso de Nueva Zelanda (5). Como exportador, Australia se orienta principalmente hacia los mercados asiáticos del Pacífico y Japón. Más de la mitad de las exportaciones de mantequilla y queso australianos, y más de dos tercios de las exportaciones de helados, yogur, leche fresca y leche en polvo, se destinaron anualmente a estos mercados durante la primera mitad de los años 90.

Japón y otros países del área Asia-Pacífico fueron el destino de más del 50 por ciento de las exportaciones estadounidenses de helados, suero lácteo y lactosa, durante el período 1990-95. Esta región absorbió también algo más de un tercio de las exportaciones de queso y yogur de los Estados Unidos. El patrón geográfico de las ventas de mantequilla estadounidense ha sido más bien irregular, con importantes ventas algunos años a los países de la antigua Unión Soviética y Egipto, y una tendencia descendente en el volumen total. Aproximadamente el 30 por ciento de las exportaciones totales de lácteos de Estados Unidos se destinó a Méjico durante la primera mitad de los 90.

Las exportaciones de lácteos de Polonia, en equivalentes-leche, crecieron un 30 por ciento entre 1991 y 1995, a pesar de la caída en la producción de leche. Rusia ha sido el princi-

---

(4) La UE también mantiene acuerdos comerciales de acceso preferencial para los quesos de Nueva Zelanda, Australia y Canadá, y para la mantequilla, quesos y leche en polvo desnatada de algunos países de Europa Oriental.

(5) Hay libre comercio de productos lácteos entre Australia y Nueva Zelanda desde 1990, en virtud del «Closer Economic Relations Agreement».

pal mercado para la mantequilla, los helados y otros derivados lácteos frescos de Polonia, mientras que los países exportadores de rentas elevadas fueron los principales mercados para otros productos lácteos polacos: quesos (Estados Unidos), leche en polvo (UE) y caseína (UE y Estados Unidos). La producción de leche de la República Checa también descendió de forma continuada en el período 1991-96 y sus exportaciones cayeron alrededor de un 25 por ciento. En 1995, la UE absorbió dos tercios de las exportaciones checas de mantequilla, tres cuartos de sus exportaciones de leche en polvo y casi la totalidad de sus exportaciones de suero y caseína. La mayoría de los productos con alto valor añadido se enviaron a los mercados de los países del antiguo bloque Soviético. Durante la primera mitad de los años 90, los Estados Bálticos, Hungría, Eslovaquia, Bielorrusia y Ucrania fueron exportadores de productos lácteos (6).

## 2.2. Importaciones

Cuatro amplias regiones geográficas, con muy diferentes características económicas y gustos de consumo, representan aproximadamente el 80 por ciento de la demanda mundial de productos lácteos. En la primera mitad de los 90, Japón y otros países asiáticos del Pacífico absorbieron el 30 por ciento del total de importaciones mundiales de productos lácteos. Aunque las importaciones de lácteos en Japón crecieron un 20 por ciento durante 1990-95, su participación en el total de importaciones mundiales permaneció en el 6 por ciento, mientras que la del resto de países asiáticos del Pacífico se incrementó en más de 8 puntos porcentuales, en detrimento de África y Oriente Medio.

En el área Asia-Pacífico se da una gran diversidad tanto en la composición de las importaciones como en su tasa de crecimiento. Las importaciones de lácteos de China crecieron un 66 por ciento en el período 1990-95, y en 1995 llegaron a suponer casi dos tercios de las importaciones de Japón, en tér-

---

(6) En 1994, los Estados Bálticos y los países ex-comunistas de Europa Oriental obtuvieron unos beneficios del comercio de productos lácteos de 165 a 186 millones de dólares, respectivamente.

minos de equivalentes-leche. También se registró un intenso crecimiento de las importaciones de lácteos en Hong Kong (+145 por ciento), Indonesia (+90 por ciento), Tailandia (+70 por ciento), Malasia (+60 por ciento) y Taiwán (+50 por ciento) (7). En los mercados menos representativos de Korea y Vietnam se observaron incluso mayores tasas de crecimiento, mientras que la demanda de importaciones en Filipinas (un 60 por ciento en volumen de las importaciones de Japón, en 1995) creció tan sólo un 18 por ciento. El potencial de expansión de estos mercados es considerable: el consumo de lácteos per cápita, medido en equivalentes-leche, todavía es inferior a los 25 kg. al año en China, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Vietnam. El mayor consumo per cápita se da en Japón y Singapur (90 y 196 kg. anuales, respectivamente) (8).

Algunos países del Sudeste asiático, en particular Singapur y Tailandia, son importantes re-exportadores a otros países de la región. No sólo es que vuelvan a exportar los productos importados, sino que están desarrollando una industria basada en la transformación de productos importados a granel (leche en polvo o suero) en productos de alto valor añadido, que se destinan tanto a la exportación como al consumo interior.

El área Asia-Pacífico, incluido Japón, absorbió más de la mitad de las importaciones totales de suero lácteo, el 37 por ciento de las importaciones de leche en polvo y el 30 por ciento de las importaciones de leche evaporada. Sin embargo, en la primera mitad de los 90, los mercados de importación más dinámicos fueron los de helados, yogur, leche y nata líquidas, y mantequilla. El 75 por ciento de las importaciones de quesos de la región se dirigen habitualmente a Japón, un mercado bastante desarrollado y muy protegido, lo que ayuda a explicar por qué el crecimiento de las importaciones de queso es inferior al crecimiento medio de las importaciones del con-

---

(7) Las importaciones totales de estos cinco países, en volumen de equivalentes-leche, duplicaron las importaciones de Japón en 1995.

(8) Las cifras de consumo per cápita están expresadas en términos de equivalentes-leche (total de sólidos) y se han obtenido del Consejo Lácteo de los Estados Unidos (US Dairy Council, 1997). Estas cifras pueden diferir de otras estimaciones basadas en métodos alternativos de agregación del consumo de los distintos productos lácteos. Basándose en el mismo método de cálculo, el consumo anual per cápita de productos lácteos en los Estados Unidos fue de 265 kg. en 1995.

junto de lácteos. Japón, además, importa cerca de la mitad del total de lactosa comercializada en el mercado mundial.

La segunda región importadora, en la primera mitad de los 90, fue Oriente Medio y el Norte de África (20 por ciento de las importaciones totales). La participación de esta región en el mercado mundial cayó casi un 20 por ciento entre 1990 y 1995. En 1995, Argelia fue el principal importador de lácteos entre los países de la zona, absorbiendo más de la mitad del total de leche en polvo importada en la región. Egipto por sí solo representó más de un tercio de las importaciones de mantequilla, mientras que Arabia Saudí fue el destino de más de la mitad de las importaciones de queso y leche evaporada, de casi la mitad de la leche fresca y de más del 20 por ciento de la mantequilla y la leche en polvo importadas en la región. Por productos, los mercados de importación más dinámicos de este área geográfica, fueron los helados, el yogur, la leche y nata frescas, y la leche en polvo.

América Latina es otra de las regiones cuyas importaciones de lácteos están en expansión. Los países de América Latina y el Caribe, en total, representaron el 17 por ciento de las importaciones mundiales de lácteos en 1995, de las cuales un 4 por ciento se destinó a Méjico, un 5 por ciento a los países de América Central y Caribe, y un 8 por ciento a los de América del Sur. El déficit agregado de importaciones de lácteos de los países de América Latina fue de 1,5 miles de millones de dólares en 1994 (US Dairy Council, 1997).

Después de haber mostrado un fuerte crecimiento a principios de los 90, las importaciones en Méjico de productos lácteos de alto valor añadido se hundieron a mediados de la década, debido a la devaluación del tipo de cambio de finales de 1994 y a la recesión económica, aunque el volumen de leche en polvo importada aún duplicaba el nivel alcanzado en 1991 (9). Por el contrario, entre 1990 y 1995, las importaciones en América Central y el Caribe crecieron un 27 por ciento y en América del Sur, un 130 por ciento. A mediados de los 90, los mayores importadores de América Latina, por detrás de Méjico, fueron Brasil, Venezuela, Cuba y Perú (10).

---

(9) Méjico importó 158 toneladas de leche en polvo en 1995, valoradas en 370 millones de dólares. En total, Méjico importó 1.735 toneladas en equivalentes-leche en 1995.

(10) En 1995, estos países importaron 1.250, 470, 498 y 432 miles de toneladas en equivalentes-leche, respectivamente.



Argentina y Uruguay son los únicos exportadores netos de productos lácteos de América Latina, con unas exportaciones netas que ascendieron al 6 por ciento y 50 por ciento del consumo interno, respectivamente en 1995, y un consumo per cápita de 238 y 306 kg. anuales. En cambio, el consumo per cápita osciló entre 120 y 170 kg. anuales en Brasil, Chile, Colombia y Ecuador, y estuvo por debajo de los 100 kg. al año en Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela. Todos estos países registraron un fuerte crecimiento económico en la primera mitad de los 90 y, con la excepción de Perú y Venezuela, un fuerte crecimiento en la producción doméstica de leche.

Brasil, que cuenta con casi la mitad de la población de Sudamérica, fue el principal importador en términos de equivalentes-leche y representó la mayor proporción de las importaciones de mantequilla, leche en polvo y suero lácteo. A pesar del predominio de Brasil, existen unas considerables diferencias nacionales en la composición de las importaciones. Argentina y Chile importaron la mayor parte de los helados, y Perú y Venezuela representaron conjuntamente el 75 por ciento de las importaciones de leche evaporada de la región y el 40 por ciento de las de leche en polvo.

Por último, los países de la extinta Unión Soviética son importadores significativos de productos lácteos, con un déficit comercial en 1994 valorado en 382 millones de dólares. El mayor importador es Rusia, donde la producción de leche de 1996 (35,4 millones de toneladas) fue un 45 por ciento inferior al nivel alcanzado a finales de los 80. Dado que solamente un tercio de la producción actual se entrega a las industrias lácteas, en Rusia la capacidad de proceso se encuentra severamente infrautilizada. A mediados de los 90, Rusia fue el destino de aproximadamente el 20 por ciento de toda la mantequilla comercializada a nivel mundial. La Unión Europea es el principal proveedor de la región. Por ejemplo, en 1995, Rusia fue la salida de la mitad de las exportaciones comunitarias de helados y yogur, de un tercio de las exportaciones de mantequilla y de más del 10 por ciento de las exportaciones de quesos. Nueva Zelanda también es un gran proveedor de las importaciones rusas de mantequilla.

Es importante destacar que algunos de los países exportadores con rentas elevadas también realizan importaciones significativas. La Unión Europea fue el destino del 5 por ciento

del total de las importaciones mundiales de lácteos en 1995, principalmente de mantequilla, quesos y caseína (11). Asimismo, Estados Unidos y Canadá representaron una proporción similar de las importaciones globales. En 1994, el déficit comercial de Estados Unidos y Canadá para los productos lácteos fue de 80 y 19 millones de dólares, respectivamente (US Dairy Export Council, 1997), aunque en términos de equivalentes-leche ambos países fueron exportadores netos.

### 2.3. Marco político

Durante algunos años, la mitad –o más de la mitad– de las exportaciones totales de lácteos han partido de países con políticas comerciales proteccionistas para sus productos lácteos. Estos países (Canadá, la Unión Europea, Noruega, Suiza y los Estados Unidos) protegen su sector lácteo con medidas en frontera que conllevan elevadas barreras arancelarias (12). Los controles cuantitativos sobre las importaciones y otras barreras no arancelarias se mantuvieron en varios de estos países hasta 1995, cuando tuvieron que ser reemplazadas por equivalentes arancelarios, tal y como se estipula en el AARU. Se aplican, además, mecanismos de sostenimiento de los precios interiores, mediante el recurso a las compras de intervención (que elevan el precio de mercado mundial pagado por los compradores de leche), las subvenciones o los pagos compensatorios a los productores (que conducen a la divergencia entre el precio a la producción y el precio de mercado), o una combinación de todas estas medidas.

Los países exportadores que aíslan su mercado interior del mercado mundial, con el fin de mantener el precio doméstico por encima del nivel de precios internacional, también recurren a las restituciones por exportación para compensar la diferencia entre ambos precios. Por ejemplo, en 1995 el coste de las exportaciones subvencionadas de productos lácteos en la Unión Europea fue de 3.000 millones de dólares (Comi-

---

(11) En 1995, las importaciones en la UE de mantequilla y quesos alcanzaron el 9 por ciento y 8 por ciento, respectivamente, del total mundial de importaciones de estos productos.

(12) Austria, Finlandia y Suecia, que se integraron en la UE en 1995, también contaban con sectores lácteos muy protegidos antes de su adhesión a la UE.

sión, 1997a). Japón, un destacado importador, también mantiene un elevado nivel de protección para sus productores, cuyos precios percibidos son un 200 por ciento mayores que los precios a la producción de Nueva Zelanda (IDF, 1997).

Así pues, como consecuencia de los excedentes originados en los países proteccionistas, en el mercado mundial de lácteos crecen las exportaciones totales y la parte proporcional de las mismas que corresponde a estos países proteccionistas es mucho mayor de lo que habría sido en otro caso. Debido al aumento de oferta global y a la inelasticidad de la demanda mundial, los precios internacionales tienden a bajar hasta niveles a los que sólo pueden permanecer en el mercado los países productores a muy bajo coste o con fuertes subvenciones. Tyers y Anderson (1992: p. 200) estimaron que los precios internacionales de los productos lácteos en 1990 fueron, en promedio, un 50 por ciento inferiores a lo que tendrían que haber sido en ausencia de políticas proteccionistas de los países industrializados con economías de mercado (13).

Además de las medidas de protección en frontera y del apoyo a los precios interiores, la Unión Europea, Canadá, Noruega, Suiza, Hungría y Japón, aplican el sistema de cuotas lácteas, mecanismo por el cual se limita la producción nacional y se imponen controles a la producción individual. La lógica del sistema de cuotas es que rompe la relación entre el precio que los productores reciben por la leche y la cantidad que producen. Esto significa que el precio de la leche puede fijarse a un nivel elevado sin que ello estimule el crecimiento de la producción. En el caso de los países exportadores, las cuotas lácteas se introdujeron (14) con el objeto de controlar los excedentes ocasionados por los altos niveles de apoyo a la producción vía precios. Un efecto contraproducente del sistema de cuotas es que su valor se capitaliza en un activo, como la tierra o la misma cuota si ésta es comercializable. Esto eleva el coste de producción y, en consecuencia, reduce la efectividad del sostenimiento de precios como instrumento para aumentar la renta de los productores.

---

(13) Tan solo el efecto de la política de la UE-12, supuso un 40 por ciento de reducción de los precios internacionales de productos lácteos durante 1990.

(14) Canadá (1970), Suiza (1979), Japón (1979), Noruega (1983) y la UE (1984). Hungría introdujo cuotas a la producción de leche en enero de 1996.

Cuando un país con un alto nivel de protección en frontera aplica un sistema de cuotas, el flujo de exportaciones subvencionadas al mercado mundial es más pequeño de lo que habría sido sin cuotas pero con el mismo grado de apoyo a los precios interiores, y sus exportaciones pueden estar menos sujetas a fluctuaciones desestabilizadoras. Sin embargo, el alcance de la distorsión que se ejerce sobre el mercado internacional depende de la importancia relativa de los excedentes exportables con respecto a dicho mercado. A mediados de los 90, la cuota láctea total de la UE estaba fijada a un nivel que implicaba un excedente neto aproximado del 13 por ciento de las necesidades domésticas (15). Dado que el mercado interior de la UE de productos lácteos casi duplica el tamaño del mercado mundial, es inevitable que los excedentes subvencionados, estén regulados o no por cuotas, ejerzan una fuerte influencia sobre el nivel de precios internacionales.

Los compromisos del AARU con respecto al volumen de las exportaciones subvencionadas y al valor de las restituciones por exportación, han impuesto una nueva serie de restricciones sobre la producción en los países proteccionistas. Una vez que los países exportadores han utilizado cualquiera de las opciones a su alcance para estimular la demanda interna y exportar los excedentes sin subvención, este compromiso internacional implicará una restricción exógena, análoga a una cuota nacional. Las políticas internas deben ser compatibles con dicha restricción, de forma que los productores individuales capten su significado. Los países que no aplican sistemas de cuota disponen de un solo instrumento para reducir su producción: el precio a la producción. Los países con sistemas de cuota tienen la oportunidad de ajustar el límite individual de la cuota a la producción y/o de reducir el apoyo a los precios. Por supuesto, en los países con cuotas a la producción, es posible que el precio «sombra» de la leche esté muy por debajo del precio a la producción (16). Así que sería necesaria una reducción sustancial de los precios para que los productores controlados por cuotas reaccionaran ante una caída de los

---

(15) Por el contrario, los excedentes exportables de Suiza y Canadá se fijaron en un 6-7 por ciento y en un 4 por ciento, respectivamente.

(16) Por ejemplo, Burrell (1992) estimó que, después de 6 años de cuotas lácteas en la Unión Europea, el precio «sombra» de la leche era aproximadamente un 20 por ciento inferior a los precios percibidos por los productores.

precios. Sin embargo, en teoría, una reducción del precio doméstico, incluso sin un descenso correspondiente de la oferta, reducirá el importe unitario requerido de la subvención a la exportación y podría facilitar la exportación sin subvención a ciertos destinos.

Los techos arancelarios que los países miembros se han comprometido a alcanzar en el 2000, en virtud del AARU, varían entre los países y entre los diferentes productos lácteos en cada país (ver OCDE, 1995). No obstante, este nivel arancelario obligatorio permitirá, potencialmente, un alto nivel de protección de los mercados domésticos (17). Podría ocurrir que el incremento de la presión competitiva sobre la producción interna de estos mercados, proceda más bien de los compromisos de acceso mínimo del AARU (18).

### 3. LOS MERCADOS MUNDIALES DE LÁCTEOS TRAS EL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY

#### 3.1. Cambios políticos

Los Estados Unidos y Suiza son los únicos países productores a elevado coste, que han introducido cambios significativos en sus políticas para el sector lácteo desde la entrada en vigor del AARU. La Unión Europea, por su parte, ha propuesto algunos ajustes en su sector lácteo que, en caso de aprobarse, no se llevarán a cabo antes del año 2000 como muy pronto.

(17) En 1986-88, el nivel de protección real en frontera para los productos lácteos fue del 177 por ciento en la UE y del 132 por ciento en los Estados Unidos, mientras que en el 2000, los tipos arancelarios deberán ser del 178 por ciento y del 93 por ciento, respectivamente (Ingco, 1996). En Japón, estas cifras son del 501 por ciento y 326 por ciento. Según las estimaciones de Ingco, los equivalentes arancelarios de base utilizados en el calendario del AARU para los productos lácteos, estaban un 111,5 por ciento y un 12 por ciento *por encima* de la protección real del período base en la UE y los Estados Unidos, respectivamente, pero un 11,6 por ciento *por debajo* de la misma en Japón.

(18) En la UE, los compromisos de acceso actual (acuerdos existentes) y acceso mínimo (adicionales) para el 2000, ascienden a 87.000 toneladas de mantequilla, 104.000 toneladas de queso y 68.000 toneladas de leche desnatada en polvo, con distintas tasas arancelarias dentro de cuota. Además, existen contingentes arancelarios de importación de mantequilla, quesos y leche desnatada en polvo, procedentes de los países de Europa Central y Oriental en el marco de los Acuerdos Europeos (Comisión, 1997b). Estos compromisos representan, para el período 1995-2000, aumentos en el límite de acceso del 13 por ciento, 213 por ciento y 68 por ciento para la mantequilla, los quesos y la leche desnatada en polvo, respectivamente.

La Farm Bill estadounidense de 1996 prevé la reducción del apoyo al precio de la leche, que se instrumenta mediante compras gubernamentales de mantequilla, leche en polvo desnatada y queso. A partir de 1999, se suprimirá el apoyo a los precios, y se reemplazará por el recurso a un sistema de préstamos para estos tres productos mencionados. También serán abolidas las tasas a la producción, que penalizaban a aquellos productores que aumentaban su nivel de producción. Estos cambios, junto con otras medidas introducidas en el mismo paquete legislativo, harán que los precios a la producción en Estados Unidos respondan mejor a las señales del mercado, y dotarán a los productores de un mayor grado de libertad para responder ante las variaciones de precios.

Los cambios en la política del sector lácteo suizo se adoptaron en 1997 y se irán introduciendo gradualmente hasta el año 2002. Forman parte de una reforma integral de su política agraria, inducida por los compromisos adoptados por Suiza en el AARU e inspirada por la búsqueda de un mayor grado de protección medioambiental. Los precios de la leche se liberalizarán parcialmente, aunque se continuará apoyando a los productores y no se reducirán las cuotas (ver OCDE, 1997).

Tampoco las propuestas de la Agenda 2000 de la Comisión Europea, presentadas en julio de 1997, plantean una reducción de las cuotas lácteas. Sino que proponen recortar en un 10 por ciento el precio de la leche, junto con la introducción de un pago compensatorio directo a la renta por vaca nodriza. No resulta sorprendente que los países exportadores con sistemas de cuotas a la producción, consideren que la reducción del nivel de la cuota láctea con el fin de cumplir los calendarios de exportación del AARU, sea una medida políticamente irrealizable y comercialmente dañina, aunque técnicamente sería lo eficaz (19).

### 3.2. Evolución de los mercados

La evolución probable de los precios y del comercio internacionales de productos lácteos en la etapa posterior a la Ronda Uruguay, puede estimarse a partir de las tendencias y

---

(19) Con la excepción de Noruega, que desde 1992 está aplicando recortes anuales de la cuota.

reacciones observadas en los últimos años. Sin embargo, como siempre, estas previsiones están condicionadas por los supuestos asumidos en cuanto a políticas futuras y crecimiento de la renta.

A mediados de los 90, se predijo que el AARU tendría un efecto muy reducido tanto sobre las tendencias de producción mundial de leche, como sobre el volumen total de productos lácteos comercializado en el mercado mundial (FAO, 1995). No obstante, las restricciones del AARU reforzarían el cambio significativo en la distribución regional de la producción de leche, de los excedentes y de las importaciones, que, de todas formas, se esperaba que ocurriera entre 1987-89 y el año 2000. En primer lugar, la FAO predijo que del total de 559 millones de toneladas de leche producidas en el mundo (22 millones de toneladas más que en 1995), los países desarrollados iban a representar una proporción mayor de la producción (el 35 por ciento) que en 1987-89 (el 27 por ciento). Además, dentro del grupo de los países desarrollados, se esperaba que la producción incrementara en las mismas áreas en las que el consumo estaba creciendo, sobre todo en Asia (especialmente, India y China), América Latina y el Caribe, con importantes aumentos en países exportadores que producen a bajo coste, como Argentina y Uruguay.

En segundo lugar, las tendencias previsibles de producción de leche no iban a seguir una pauta uniforme entre los países desarrollados. Sin embargo, el efecto neto esperado era una caída en la producción agregada de 20 millones de toneladas, con respecto a 1987-89. El hundimiento del bloque Soviético, a partir de principios de los 90, iba a ser el principal responsable de esta caída de la producción. Por otra parte, la producción de leche en Oceanía, que se esperaba que continuara aumentando en respuesta a la demanda creciente de la región Asia-Pacífico, iba a encontrarse con estímulos adicionales, a raíz de las nuevas oportunidades de exportación creadas por el AARU. En los Estados Unidos, se esperaba que la producción de leche creciera más o menos a la par con el incremento del consumo doméstico, alcanzando los 75 millones de toneladas en el 2000 (aproximadamente, un 6 por ciento más que en 1995). Con la excepción de Japón, la producción de los países desarrollados con sistema de cuotas permanecería invariable o sería ligeramente inferior a la de 1995, mientras

que el consumo se estabilizaría. Por el contrario, se anunciaban incrementos tanto en la producción como en el consumo de Japón y América Latina.

Estas tendencias del mercado internacional implican que, hacia el año 2000, el volumen de comercio de los productos lácteos se habrá reducido en 3 millones de toneladas (un 5 por ciento), medidos en equivalentes-leche, con respecto a 1987-89. Gran parte de esta reducción era esperada aun sin tener en cuenta el AARU, ya que las exportaciones de lácteos a finales de los 80 habían sido inusualmente altas, debido en parte a las exportaciones excepcionalmente elevadas de mantequilla y de leche en polvo desnatada de la Unión Europea.

Según la FAO, este realineamiento entre oferta y demanda podría hacer que los precios de los productos lácteos en el mercado mundial fueran, en promedio, un 41 por ciento superiores en el 2000 con respecto a los de 1987-89, y tan sólo 7 puntos porcentuales de este incremento podrían ser atribuidos directamente al AARU. De hecho, en 1994, los precios mundiales ya eran un 20 por ciento más altos que su nivel a finales de los 80. En un contexto de reducción de las exportaciones mundiales de lácteos, las cantidades procedentes de los países exportadores de Oceanía y América Latina podrían aumentar, tanto en términos absolutos como relativos.

Algunas estimaciones más recientes de la oferta mundial de productos lácteos, han revisado al alza las predicciones de la FAO relativas a la expansión de la producción en ciertos países desarrollados cuya producción no está limitada por cuotas. En particular, la tasa estimada de crecimiento de la producción de leche de Oceanía se ha elevado sustancialmente, de modo que el incremento previsto es de casi el 25 por ciento entre 1995 y 2001 (32 por ciento en Australia y 19 por ciento en Nueva Zelanda) (OECD, 1997). A lo largo de 1997, los analistas de mercado han mayorado aún más estas previsiones. Las proyecciones para la producción mundial de mantequilla y de queso también se han corregido al alza, en consonancia con la estimación revisada de la demanda, mientras que la producción de leche en polvo se ha revisado a la baja.

Las perspectivas, a finales de 1997, son que el consumo y la producción mundiales continuarán evolucionando más o menos pausadamente y a una tasa similar, lo que impedirá una presión a la baja sobre los precios internacionales o una



acumulación excesiva de stocks. De hecho, se espera que los precios de los lácteos permanezcan estables o por encima de los niveles registrados a principios de los años 90, aunque por debajo de los niveles máximos de 1995, excepto para los quesos. A pesar de que aquí se han presentado las proyecciones tan sólo hasta el año 2000, es previsible que el escenario de crecimiento estable de la demanda persista durante los primeros años del próximo siglo. A partir de entonces, la incertidumbre que rodea a la próxima ronda de negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio [OMC (20)] y el posible incremento de las tasas de crecimiento de la oferta y demanda en varios países, especialmente en la ex-Unión Soviética, reducen el valor de una predicción a largo plazo.

Este panorama optimista del mercado mundial de lácteos se apoya en dos hipótesis. La primera es que la demanda mundial, particularmente en el área Asia-Pacífico y en América Latina, donde ha crecido más intensamente, continúe aumentando de acuerdo con las tendencias recientes. El crecimiento de la demanda en los países en desarrollo ha sido impulsada por varios factores. Los más importantes son el crecimiento de la población, la urbanización (que estimula la adopción de una dieta occidentalizada, en la que los productos lácteos juegan un papel muy importante) y, sobre todo, el crecimiento de la renta. Como ya se ha comentado, la previsión de un crecimiento continuo de la demanda en estos países ha incentivado la expansión de la producción en los países exportadores de Oceanía y de América Latina. Además, estos países están asistiendo a la instalación de una mayor capacidad de proceso, a menudo por parte de firmas extranjeras o multinacionales, para facilitar su expansión hacia los mercados de rápido crecimiento (21). Al mismo tiempo, tal y como se ha mencionado, también está aumentando la capacidad productiva doméstica en algunos de los países que muestran un rápido crecimiento de la demanda.

Es posible que la crisis económica, que comenzó en noviembre de 1997 en algunos países asiáticos y que está estran-

---

(20) N.d.T. En inglés, World Trade Organisation (WTO).

(21) Por ejemplo, Argentina ha duplicado su capacidad de deshidratación de leche entre 1994 y 1997.

gulado el desarrollo económico de toda la región desde principios de 1998, paralice el crecimiento de la demanda de lácteos a corto plazo en el área Asia-Pacífico. Esto podría provocar desequilibrios en los mercados de la región, cuyas repercusiones afectarían al mercado mundial. En efecto, la sensibilidad de la demanda de productos lácteos frente a la recesión económica en los países en desarrollo, especialmente para los productos importados, pudo observarse con claridad en varios países de América Latina en los primeros años 90. Todavía es demasiado pronto para prever la gravedad de la crisis económica asiática, o sus implicaciones a medio plazo en el mercado mundial de lácteos. Sin embargo, las previsiones a corto plazo formuladas en 1997 deberían ser revisadas a la baja. El potencial de inestabilidad económica de Rusia añade aún más incertidumbre al mercado mundial de productos lácteos en los próximos años.

La segunda hipótesis de partida es que las políticas del sector lácteo en los principales países o bloques exportadores permanezcan invariables. Pero, ¿es éste un supuesto realista? La decisión de la Unión Europea de posponer cualquier cambio en su política láctea hasta el año 2000 partía de la hipótesis de continuidad en la tendencia alcista del mercado mundial. A pesar de los temores existentes sobre el cumplimiento de los compromisos del AARU, en cuanto al volumen de las exportaciones subvencionadas y gasto en restituciones por exportación de quesos, la UE ha conseguido cumplirlos durante los dos primeros años del aplicación del Acuerdo, mediante un cuidadosa administración de las exportaciones. Por ejemplo, aunque las exportaciones totales de quesos cayeron ligeramente en 1996, cerca del 20 por ciento se exportaron sin subvención (22). Las subvenciones para los diferentes productos ya se han ajustado varias veces, con incrementos en mantequilla y leche en polvo, y reducciones significativas en leche fresca, determinados productos frescos y quesos (23). Estos cambios reflejan los diferentes grados de presión que ejercen

---

(22) Los Estados Unidos, Australia y Canadá son los principales destinos de las exportaciones sin subvención.

(23) En particular, entre el 1 de julio de 1996 y el 31 de julio de 1997, los pagos por restitución cayeron en un 51 por ciento para la leche líquida, y entre un 12,5 y 38,5 por ciento para varios tipos de queso.

los límites del AARU sobre las correspondientes categorías de productos, y que han afectado a los precios domésticos en algunos Estados miembros de la UE. Con un margen de manobra tan estrecho, la UE podría tener que considerar un reajuste de su política láctea más pronto de lo previsto, si la crisis económica asiática provocara una fuerte caída del mercado mundial de lácteos.

A largo plazo, parece muy poco probable que durante el siglo XXI la UE pueda mantener las cuotas lácteas, sin llevar a cabo una reducción de los precios mucho mayor que el 10 por ciento propuesto por la Agenda 2000. De hecho, la estructura actual de apoyo a los productos lácteos en la UE podría resultar insostenible por dos razones. En primer lugar, porque en la próxima ronda de negociaciones de la OMC se hará presión para ampliar los compromisos de acceso al mercado previstos por el AARU, así como para reducir el MGA (24) y los tipos arancelarios. Además, la no-inclusión en el MGA de las ayudas directas desvinculadas de la producción en el marco de programas de control de la oferta, adoptada como compromiso de última hora en la Ronda Uruguay, probablemente será discutida con dureza desde el inicio de la próxima ronda de negociaciones, puesto que se trata de la piedra angular de las propuestas de la Agenda 2000 para el sector lácteo. Adicionalmente, muchos países se opondrán a las subvenciones a la exportación cualquiera que sea su nivel (25).

En segundo lugar, porque en aquellos países cuya industria láctea se está desregulando como respuesta al AARU, o en los que el crecimiento de la demanda ha conllevado una reestructuración, modernización y economías de escala en el sector lácteo, la producción de lácteos será más competitiva vía precios. Estos países también dispondrán de una mayor flexibilidad para responder ante las nuevas oportunidades de mercado y los cambios en los gustos de los consumidores. Si la UE intenta mantener el rígido sistema de cuotas y la estructura antieconómica de un modelo que limita la producción y

---

(24) N.d.T. Montante Global de Ayuda (MGA). En inglés, Aggregate Measurement of Support (AMS).

(25) Durante la Ronda Uruguay, la Unión Europea ya fue la única defensora de la continuidad de las subvenciones a la exportación.

apoya directamente a las rentas, la competitividad de su industria láctea se verá dañada. Y se verá cada vez más perjudicada, no sólo ante el mercado mundial sino también dentro de su propio mercado, conforme se amplíen los compromisos de acceso al mercado.

Es infructuoso especular acerca de las implicaciones que conllevaría un cambio fundamental de la política de la UE en el mercado mundial, sin conocer la forma y el calendario de dicho cambio. Tan solo subrayamos que las predicciones y la discusión sobre este tema dependen crucialmente de la postura política que asuma la UE, tratándose del actor dominante del mercado.

#### 4. OTRAS TENDENCIAS

El patrón internacional de consumo de productos lácteos está experimentando cambios sustanciales. El consumo de mantequilla cae en muchos países debido a la preocupación que rodea al consumo de grasas animales y como resultado de la feroz competencia de los productos sustitutivos. La demanda de leche desnatada en polvo también está disminuyendo, debido al descenso de la demanda del sector de la alimentación animal y de la industria alimentaria de algunos países (26). Los mercados mundiales de estos productos básicos probablemente no crecerán en los próximos años, y sus precios internacionales continuarán siendo vulnerables ante aumentos repentinos de las exportaciones.

Por el contrario, el consumo de leche líquida y de otros productos frescos está aumentando. La disponibilidad de leche UHT ha favorecido el aumento de las ventas de leche líquida a nivel minorista, que se han visto estimuladas por la caída del autoconsumo derivada de la urbanización. La leche UHT está reemplazando a la leche concentrada en muchos mercados, y las ventas de leche entera en polvo están aumentando en áreas en las que la distribución de productos líqui-

---

(26) Por ejemplo, en los Estados Unidos, el suero (un subproducto de la fabricación del queso y de la caseína) está reemplazando a la leche desnatada en polvo en la industria alimentaria, debido al descenso de su precio relativo conforme aumenta la producción de queso.

dos es difícil. El consumo per cápita de productos frescos (por ejemplo, helados o productos fermentados) también está aumentando en muchos países, registrándose las mayores tasas de consumo en Europa (27).

Aproximadamente el 80 por ciento de la producción de quesos se consume en el mundo desarrollado. El mayor consumo per cápita se registra en la UE (más de 16 kg. per cápita), e incluso está creciendo a una tasa de más del 1 por ciento anual, mientras que el consumo a nivel internacional aumenta alrededor del 2 por ciento. Se espera que el mercado mundial del queso crezca de forma continuada en años venideros, y que los precios internacionales de los quesos continúen firmes.

Estos cambios en la demanda reflejan una convergencia gradual de los patrones de consumo de alimentos, especialmente entre los consumidores jóvenes urbanos, que forma parte de un proceso más general de globalización cultural. Los cambios en el consumo se han visto favorecidos por las mejoras tecnológicas en almacenamiento y transporte de los alimentos, que han incrementado la disponibilidad de productos lácteos en mercados no tradicionales. El valor añadido que confiere la cadena de transformación y comercialización ha aumentado la comodidad del consumo de productos lácteos, adaptándose a la creciente popularidad de la comida rápida («fast food») y de las comidas informales.

Estos cambios suceden en paralelo con una concentración creciente de la transformación y comercialización de los productos lácteos en unas cuantas grandes empresas, con una importancia cada vez mayor de las multinacionales de lácteos en todo el mundo, y con la presencia predominante de marcas internacionales de lácteos. Al mismo tiempo, la gama de productos lácteos ofrecidos al consumidor se amplía constantemente con el fin de cubrir ciertos nichos de mercado y gustos locales. Por ejemplo, los productos lácteos se envasan cada vez más en forma de «snacks» y para ser consumidos fuera de casa; se han desarrollado productos con bajo contenido en lactosa para los mercados asiáticos; y se han generalizado los productos bajos

---

(27) Por ejemplo, un consumo de 9,5 kg. per cápita de helados en Suecia y Dinamarca, y de 46,7 kg. y 38,4 kg. per cápita de productos fermentados en Holanda y Finlandia, respectivamente (ZMP, 1997; IDF, 1997).

en grasa o con vitaminas y minerales añadidos, así como los diseñados especialmente para llamar la atención de los niños. La capacidad para abastecer determinados segmentos del mercado, aumenta conforme los procesos de transformación y comercialización se internacionalizan y se aprovechan las economías de escala derivadas de la concentración de los mercados.

Los consumidores cada vez están más concienciados por la salud. Esto se refleja en el descenso del consumo de mantequilla y en el cambio del consumo hacia productos bajos en grasa (28). Por ejemplo, la leche descremada (baja en grasa) representa el 80 por ciento del mercado de leche líquida en Francia, el 61 por ciento en los Estados Unidos y el 40 por ciento en Alemania. En Dinamarca, la «leche biológica» (producida de acuerdo con criterios de agricultura biológica) supone el 15 por ciento del consumo de leche líquida, proporción que está creciendo, aunque la mantequilla y el queso «biológicos» suponen todavía tan sólo el 23 por ciento del mercado (IDF, 1997). Mantener la imagen saludable de los productos lácteos es importante para sostener elevados niveles de demanda en los países en desarrollo.

En los próximos años, los nuevos avances tecnológicos, como el uso de la hormona sintética BST (29), podrían mermar esta imagen saludable entre los consumidores aversos al riesgo. El uso de BST está permitido en determinados países, entre ellos, Estados Unidos (30), pero está prohibido en la UE, principalmente en materia de sanidad animal. Los productores de leche de algunos Estados de EE.UU. y de varios países de la UE también muestran su preocupación sobre la posibilidad de que la adopción de la BST aumente el rechazo de los consumidores hacia el producto y erosione el apoyo gubernamental a la industria. En junio de 1997, la Comisión del Codex Alimentarius de Naciones Unidas pospuso en dos años una decisión sobre la seguridad en el uso de la BST. Puesto que el Codex Ali-

---

(28) Al mismo tiempo, se observa también una tendencia hacia los productos «full-tasting» (auténtico sabor). Por ejemplo, el consumo en Estados Unidos de helado «full-fat» empezó a crecer de nuevo en los 90, a costa del consumo de helados bajos en grasa (Griffin, 1997).

(29) Somatotropina Bovina, una hormona presente naturalmente en la vaca, que aumenta la producción de leche de las vacas lecheras cuando se administra en forma de hormona sintética.

(30) La BST ya se utiliza en un 15 por ciento en las vacas lecheras de la cabaña ganadera de los Estados Unidos.

mentarius actúa como base científica de la resolución de disputas en la OMC, en lo relativo a restricciones comerciales relacionadas con asuntos sanitarios, la prohibición comercial a los países que usan BST no puede ser puesta en tela de juicio durante ese período (31). Frente a un escenario de creciente preocupación de los consumidores por la salud y el bienestar animal, y feroz competencia entre los exportadores de productos lácteos por las cuotas de mercado, es probable que los asuntos relacionados con la salud humana y veterinaria continúen siendo motivo de fricciones en las relaciones comerciales (32).

Durante la próxima ronda de negociaciones multilaterales en la OMC, probablemente saltará a la palestra otro tema muy relacionado con el comercio internacional de lácteos: las denominadas (33) compañías de comercio de Estado (34). Los países exportadores difieren en el grado en el que se coordina la actividad exportadora de lácteos desde una perspectiva nacional. En algunos países, las empresas privadas han de licitar por licencias de exportación y/o subsidios que se gestionan desde un organismo central. En los Estados Unidos, la «Commodity Credit Corporation» concede subvenciones a la exportación a agentes privados y garantiza los créditos a la exportación (35) que se ofrecen a los países importadores. La centralización va un paso más allá en el caso del «New Zealand Dairy Board» (NZDB), que actúa como un único exportador de los productos lácteos de Nueva Zelanda en el mercado internacional. El NZDB, con una facturación anual de más de 2.000 millones de dólares, es la mayor organización comercial de este tipo en el mercado mundial de lácteos (36). Sus propietarios son las empresas transformadoras de lácteos de Nueva Ze-

---

(31) En enero de 1998, la OMC decidió en el contexto de la prohibición de la UE, vigente durante 9 años, sobre la carne de vacuno tratada con hormonas, que es posible que un país determinado establezca sus propios estándares de protección de la salud pública, que pueden diferir de los estándares internacionales, siempre que no se trate de meras barreras comerciales camufladas. La evidencia científica será crucial a la hora de juzgar y defender los estándares sanitarios nacionales.

(32) Para un análisis sobre este último punto, ver De Gorter *et al.* (1995).

(33) N.d.T. En inglés, State Trading Companies/Enterprises.

(34) Ver Ackerman *et al.* (1997).

(35) Una forma encubierta de subvención a la exportación que no está contemplada por el AARU.

(36) Otros países que cuentan con compañías de comercio de Estado para los productos lácteos (de exportación y/o importación) son Australia, Canadá, Japón, Polonia, la República Checa y Suiza.

landa y no recibe ayuda gubernamental alguna. Su éxito en el desarrollo de mercados de exportación se ha basado en la capacidad para ofrecer grandes volúmenes de productos a precios muy competitivos y en la creación de una marca que identifica a las exportaciones de lácteos de Nueva Zelanda.

Las directrices de la OMC requieren que las compañías de comercio de Estado actúen de forma no discriminadora y sobre una base «comercial». Algunos países, sobre todo los Estados Unidos y la UE, han expresado su preocupación sobre el hecho de que estas empresas puedan estar en posición de debilitar las restricciones nacionales del AARU, por ejemplo, ofreciendo precios reducidos en los mercados de exportación a costa del mercado doméstico, de modo que se trataría de una forma encubierta de subvenciones a la exportación. Si la continuidad de las compañías de comercio de Estado se pone en tela de juicio durante la próxima ronda de la OMC, el resultado podría ser, simplemente, que se requiera de las mismas una mayor transparencia en sus operaciones. No obstante, algunos países ya están preparándose para minimizar una posible interrupción de sus actividades comerciales, en el caso de que el acuerdo de la OMC exigiera el desmantelamiento de las compañías de comercio de Estado. Por ejemplo, el NZDB ya ha modificado su estructura financiera y la industria láctea de Nueva Zelanda se está reestructurando, de tal forma que las firmas individuales puedan aprovechar economías de escala en la exportación.

Durante los próximos años, como las restricciones del AARU se endurecen para algunos países y ya se han ido fijando las posiciones negociadoras de cara a la próxima ronda de negociaciones de la OMC, probablemente se sucederán las disputas y las quejas formales sobre determinadas prácticas comerciales entre países competidores. Por ejemplo, a finales de 1997, los Estados Unidos presentaron quejas contra la UE y Canadá sobre acuerdos comerciales de lácteos (37).

---

(37) Estados Unidos denunció una práctica comercial de la UE, por la que las subvenciones a la exportación de los quesos procesados que contienen una pequeña proporción de queso importado más mantequilla y leche desnatada en polvo producidas en la UE, se habían contabilizado parcialmente en la cuota establecida por el AARU para la mantequilla y la leche desnatada en polvo de la UE, en lugar de hacerlo completamente en la cantidad asignada a los quesos. La queja contra Canadá se refiere al sistema de fijación de precios «a dos niveles», establecido por Canadá en 1995, como reacción ante el AARU, en sustitución del sistema de subvenciones a la exportación. Estos dos ejemplos sirven para ilustrar el tipo de fricciones que generan las reglas comerciales vigentes.



En paralelo con el proceso gradual hacia la liberalización del sistema multilateral de intercambios dentro de la OMC, en los últimos 10 años hemos presenciado la emergencia de bloques económicos regionales que incluyen a países activamente implicados en el comercio internacional de lácteos. El Acuerdo Comercial de América del Norte [siglas en inglés, NAFTA (38)] se estableció en 1994 entre los Estados Unidos, Canadá y México. El NAFTA ha estimulado el flujo de exportaciones de lácteos desde los Estados Unidos a México. Sin embargo, Canadá todavía mantiene aranceles elevados frente a las importaciones de lácteos procedentes de Estados Unidos, reclamando que el compromiso del AARU relativo a la apertura de cuotas arancelarias prevalece sobre el compromiso NAFTA de eliminación total de aranceles entre ambos países en enero de 1998 (39).

El Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) se formó en 1995, entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, tras un período de transición de cuatro años. Chile se convirtió en miembro asociado en 1996, y después le seguirá Bolivia. El arancel exterior común se estableció en el 16 por ciento para la mayoría de los productos lácteos y en el 27 por ciento para la leche en polvo. La formación del Mercosur ha estimulado la producción y el comercio de lácteos en la región, y se espera que los flujos de comercio intra-regionales crezcan significativamente en los próximos años. La mayor parte de las exportaciones de lácteos de Argentina ya se dirigían a otros miembros del Mercosur, particularmente a Brasil. Todavía no está claro si el desarrollo del Mercosur se traducirá en una exclusión progresiva de las exportaciones de terceros países, como la UE o los Estados Unidos. Cabe señalar la propuesta de creación de una zona de libre comercio entre todos los países de América del Norte, del Sur, Central y el Caribe, hacia el año 2005, bajo un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas [siglas en inglés, FTAA (40)].

El Área de Libre Comercio de Europa Central [siglas en inglés, CEFTA (41)], establecido en 1992, comprende a Polo-

---

(38) N.d.T. En inglés, North American Free Trade Agreement (NAFTA).

(39) La pérdida anual para la industria láctea de Estados Unidos se estima en mil millones de dólares (US Dairy Export Council, 1997).

(40) N.d.T. En inglés, Free Trade Agreement of the Americas (FTAA).

(41) N.d.T. En inglés, Central European Free Trade Area (CEFTA).

nia, la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Rumanía y Eslovenia y Bulgaria que ya ha entrado o entrará posteriormente. Además, todos ellos tienen Acuerdos Comerciales bilaterales con la UE, y los tres primeros se están preparando para negociar su adhesión a la UE. Todavía no está claro si el CEFTA estimulará el comercio intra-regional de lácteos.

Los acuerdos regionales de comercio probablemente facilitarán el desarrollo de las negociaciones multilaterales, ya que, una vez realizadas las concesiones entre socios comerciales, la negociación entre bloques puede resolverse de forma más eficaz que entre un número elevado de países por separado. Sin embargo, existe cierta controversia acerca de las condiciones en las que un acuerdo como éste pueden ser beneficiosas para un miembro individual, y sobre si la fusión de un bloque ya existente con otro bloque más grande y poderoso va siempre a favor de los intereses del más pequeño. Las consecuencias para los socios comerciales que se queden fuera del área de comercio tampoco estarán exentas de dificultades.

A partir de la experiencia de la UE, sin embargo, es evidente que el tipo de comercio que se desarrolla dentro del bloque comercial puede ser muy diferente en comparación con el del mercado mundial, que se encuentra dominado por las políticas proteccionistas de los países exportadores. En el apartado 2 se describió cómo los flujos comerciales de productos lácteos en el mercado mundial van, principalmente, desde los países excedentarios a los deficitarios, y desde los países con rentas elevadas y una estructura de mercado muy desarrollada, a los países con menores rentas y mercados poco evolucionados. Por el contrario, dentro de la UE, el fenómeno del comercio intraindustrial bidireccional (42) es muy significativo. En 1994, por ejemplo, el volumen de comercio intracomunitario de cada uno de los principales productos lácteos (excepto mantequilla, leche desnatada en polvo y lactosa), fue mayor que el volumen total de cada producto comercializado en el mercado mundial. Además, cuanto más parecidos son dos países de la UE, en términos de renta per cápita, concentración de mercado y economías de escala en la indus-

---

(42) El comercio bidireccional ("intra-industry trade") se realiza entre productos que son sustitutivos cercanos tanto en demanda como en oferta.

tria láctea, mayor es el comercio intra-industrial de productos lácteos entre ambos (Pieri *et al.*, 1997).

Conforme se vayan eliminando las barreras al comercio y mejore el acceso a los mercados de los países exportadores, asistiremos a un incremento de los flujos comerciales recíprocos entre países que hasta ahora habían sido competidores en el mercado mundial. Cuál será el alcance de la penetración recíproca en los mercados y quiénes los ganadores y perdedores a largo plazo, son dos de las preguntas candentes del siglo XXI. □

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, K.; DIXIT, P. y SIMONE, M. (1997): State Trading Enterprises: their role in world markets, *Agricultural Outlook*, USDA, June 1997.
- BURRELL, A. (1992): The effect of EC milk quotas on the milk and livestock sectors in the United Kingdom, *Oxford Agrarian Studies*, 20 (1): pp. 19-37.
- BURRELL, A. (1997): *Aspects économiques de la production de lait dans l'Union Européenne*. Eurostat, Luxembourg.
- COMMISSION (1997a): *The Situation of Agriculture in the European Union, 1996*. European Commission, Brussels.
- COMMISSION (1997b): *Situation and Outlook: Dairy Sector*. European Commission, Brussels.
- DE GORTER, H.; NIELSEN, D. J. y RAUSSER, G. C. (1995): The determination of technology and commodity policy in the US dairy industry, in Rausser, G. C. (ed.) *Gatt Negotiations and the Political Economy of Policy Reform*. Springer, London.
- FAO (1995): *Impact of the Uruguay Round on Agriculture*. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome. <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/uround/urnet/urnet.htm>.
- GRIFFIN, M. (1997): World dairy situation: Changes and trends. Paper presented at the Teagasc National Dairy Conference, Ireland, 20 March 1997.
- IDF (International Dairy Federation) (1997): *The World Dairy Situation 1997*. Bulletin of the International Dairy Federation, Number 323. Brussels.

- INGCO, M. D. (1996): Tariffication in the Uruguay Round: How Much Liberalisation? *The World Economy*: pp. 425-446.
- OECD (1995): *The Uruguay Round: A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. Paris.
- OECD (1997): *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 1997*. Paris.
- PIERI, R.; RAMA, D. y VENTURINI, L. (1997): Intra-industry trade in the European dairy industry, *European Review of Agricultural Economics*, 24 (3/4): pp. 411-425.
- TYERS, R. y ANDERSON, K. (1992): *Disarray in World Food Markets*. Cambridge University Press, Cambridge.
- US DAIRY COUNCIL (1997): *World Dairy Trade and Trends*. Arlington.
- ZMP (1997): *ZMP-Bilanz: Milch 1997: Deutschland, EU, Weltmarkt*. Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle, Bonn.

## RESUMEN

### Tendencias del mercado mundial de productos lácteos

Esta visión general de los mercados mundiales de productos lácteos describe las tendencias recientes y las perspectivas futuras del comercio de cada uno de los productos lácteos y de los principales países o bloques comerciales. Se hace referencia al entorno político de los principales agentes que intervienen en estos mercados. Las tendencias a largo plazo subyacentes indican un crecimiento de las importaciones impulsado por la demanda debido al aumento de las rentas mundiales, simultáneamente a un aumento de la cuota de producción láctea obtenida en los países de desarrollo. De acuerdo con las fuentes publicadas, no se prevé que el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay tenga a corto plazo una repercusión significativa en el volumen del comercio mundial de productos lácteos ni en los precios en los mercados internacionales, aunque se prevé que aumentará la cuota de exportaciones de los países desarrollados sin cuotas de producción. Las tendencias actuales, como la convergencia de los hábitos alimenticios, la globalización de los mercados, el crecimiento del comercio intrasectorial y el aumento de la preocupación de los consumidores por la salud y por el bienestar de los animales, tienen implicaciones para las pautas del comercio de productos lácteos y para el marco institucional y comercial en el que éste se desarrolla. Las próximas negociaciones de la OMC estarán marcadas por cuestiones todavía sin resolver (como la repercusión sobre el comercio de la normativa sanitaria y veterinaria) y por nuevas materias (como las empresas de comercio de Estado), junto con la eterna cuestión de la protección del comercio.

**PALABRAS CLAVE:** Productos lácteos, OMC, corrientes comerciales, políticas agrícolas.

## RÉSUMÉ

### Les tendances du marché mondial des produits laitiers

Dans cette vision générale des marchés mondiaux des produits laitiers, l'auteur examine les tendances actuelles et les perspectives futures du commerce de chaque produit laitier et des pays ou des blocs commerciaux les plus importants. Il analyse de même l'environnement politique des principaux agents qui interviennent dans le marché des produits laitiers. Les tendances à long terme sous-jacentes montrent une augmentation des importations motivée par une augmentation de la demande, due elle-même à l'augmentation des revenus mondiaux, simultanément à une augmentation du quota de production laitière obtenu par les pays en voie de développement. D'après les sources publiées, l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round ne va prévisiblement pas se répercuter d'une manière significative à court terme ni sur le volume du commerce mondial des produits laitiers, ni sur les prix pratiqués sur les marchés internationaux, mais il y a lieu de s'attendre par contre à une augmentation du quota à l'exportation des pays développés non assujettis à des quotas de production. Les tendances actuelles, telles que la convergence des habitudes alimentaires, la globalisation des marchés, la croissance du commerce intrasectoriel et le souci croissant des consommateurs pour la santé et le bien-être des animaux, ne manquent pas d'exercer une influence sur les directives du commerce des produits laitiers et sur le cadre institutionnel et commercial dans lequel il se développe. Le prochain cycle de négociations de l'OMC sera marqué par un certain nombre de questions non encore réglées (par exemple, la répercussion sur le commerce de la réglementation sanitaire et vétérinaire) et par des questions nouvelles (par exemple, les entreprises publiques de *trading*), à côté de la question éternelle de la protection du commerce.

MOTS CLÉF: Produits laitiers, OMC, flux commerciaux, politiques agricoles.

## SUMMARY

### Trends in the world market for dairy products

This overview of world dairy markets describes the recent trends and future prospects for trade in individual dairy products and for the main trading countries or blocks. The policy background of the key players in the dairy market is invoked. Underlying longer-term trends involve demand-led growth in imports due to rising world incomes, concurrently with an increasing share of milk production originating in developing countries. According to published sources, the Uruguay Round Agreement on Agriculture is not expected to have much impact on the volume of world dairy trade or on world market prices in the short term, although the share of exports originating in developed countries without production quotas is expected to increase. Current trends such as converging dietary patterns, globalisation of markets, growing intra-industry trade and increasing consumer concern over health and animal welfare have implications for patterns of dairy trade, and for the institutional and commercial framework within which this trade takes place. Still unsolved issues (such as the impact on trade of sanitary and veterinary regulations) and new issues (such as state trading companies) will feature alongside the perennial issue of trade protection in the forthcoming WTO negotiations.

KEYWORDS: Dairy products, WTO, trade flows, agricultural policies.

