

# **EL COMERCIO AGROALIMENTARIO ENTRE AMÉRICA Y EUROPA**

---

Alicia Villauriz Iglesias

*Dirección General de Producciones y Mercados Agrícolas  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*



## 1. Introducción

Históricamente la Política Comercial Preferencial de la Comunidad Europea ha estado orientada con carácter prioritario hacia aquellos países que con anterioridad habían tenido una relación de dependencia colonial con los Estados miembros fundadores. Así surgen Acuerdos como la Convención de Lomé o el Sistema de Preferencias Generalizadas en los que los países del área latinoamericana están desigual, pero, en todo caso, escasamente representados.

Adicionalmente, la Comunidad Europea, a iniciativa de Francia, concentra gran parte de sus esfuerzos en el ámbito de las preferencias comerciales dirigidas a sus vecinos del Mediterráneo, países del Magreb y Maschrek, que desde un principio el Tratado de Roma reconoce como uno de los objetivos de la Política de Cooperación de la CEE.

En este contexto, los Acuerdos Comerciales de la CEE con los países latinoamericanos, que se establecen en los años 70 (Argentina-1971, Uruguay, Brasil y México-1975), se firman sin cláusulas preferenciales y contribuyen relativamente poco a la dinamización del comercio entre ambas áreas.

Sin embargo, en los años 80 se modifica esta tendencia y se comienza una nueva etapa. La integración de España en la CEE contribuye a la intensificación de la nueva relación comercial e incluso, aunque con ciertas limitaciones, la República Dominicana pasa a

integrarse entre los países de la Convención de Lomé (países de Africa, Caribe y Pacífico «ACP»).

Desde el punto de vista de la cuantificación de los intercambios hay que señalar que globalmente el saldo de la balanza agroalimentaria es deficitaria para la Unión Europea (con una tasa de cobertura que se sitúa en torno al 13%) y, en particular, para España donde el mismo indicador únicamente alcanza el 8%.

Cualitativamente tienen interés destacado entre los productos agroalimentarios importados en el UE los cereales, las frutas y hortalizas y el plátano, sea por el contexto en el que se desarrollan los intercambios, por el volumen actual de los mismos o, las perspectivas que les aguardan, motivo por el que serán objeto de comentario más detallado posteriormente.

## **2. Condicionantes de futuro**

Sobre la situación descrita anteriormente podrán influir gran número de acontecimientos en el futuro próximo, en particular, las políticas agrarias que se desarrollen en todos los países, en concreto la Política Agraria Común, y el grado de integración económica que se alcance en Europa y América Latina, como consecuencia del desarrollo del Mercado Unico en la primera y debido al funcionamiento de acuerdos de libre cambio como Mercosur, NAFTA ALCA, en la segunda.

Destaca entre los factores externos que pueden contribuir a cambiar de un modo apreciable la situación actual el Acuerdo de Marrakesh, alcanzado a la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.

En esta negociación, por primera vez el sector agrario entra a formar parte del debate multilateral y tras intensas discusiones, en los que frecuentemente la Unión Europea y América Latina no defienden intereses comunes, se finaliza la Ronda siendo el capítulo agrícola el elemento que condiciona el Acuerdo Global.

Desde la óptica comunitaria, estas negociaciones que previamente habían provocado, al menos en parte, una Reforma de los aspectos internos de la PAC, modificando la filosofía de las ayudas contempladas en las OCM, determinan también cambios en los mecanismos habituales de protección exterior, tales como la eliminación de los calendarios y los *prélèvement*, la tarificación y el compromiso de reducir las exportaciones subvencionadas.

En el futuro, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que sustituye al GATT, tendrá además una implicación mayor en los Acuerdos de Unión Aduanera y Zonas de librecambio que se establezcan, ya que, según la nuevas normas, la notificación a este Organismo de la creación y funcionamiento posterior de una Unión Aduanera o una Zona de Libre Cambio es obligada y, lo que es más trascendente, el sector agrícola no puede quedar excluido de la misma según el concepto de «parte significativa» para el que no existe aún una definición clara.

En definitiva, desde la perspectiva del comercio agrario mundial, el marco liberalizador que se ha establecido significará un punto de referencia obligado sobre el que previsiblemente se va a profundizar en sucesivas negociaciones o Rondas en el marco de la OMC.

### **3. El impacto de la Ronda Uruguay en los mercados agroalimentarios**

Probablemente, todavía es prematuro avanzar conclusiones que puedan ser avaladas con datos fiables sobre las repercusiones de los Acuerdos de Marraquesh en los mercados mundiales de productos agroalimentarios, pero sí se han observado algunos cambios de tendencia que pueden deberse, entre otras causas, a la materialización de los compromisos alcanzados.

El contexto de mayor liberalización ha ocasionado un incremento de la demanda y, en consecuencia, el aumento del comercio en unidades físicas.

Por otra parte, la disciplina impuesta en la utilización de subvenciones a la exportación determina un incremento de los precios mundiales, que al mismo tiempo supone un estímulo a las exportaciones, de tal manera que se establece una «cadena» con un efecto claro de «retroalimentación».

Como tercer elemento, cabe destacar que la depreciación del dólar y el incremento de las importaciones en los países cuyas economías se sitúan fuera del ámbito de la OCDE, han dado lugar a un cambio en la orientación de los flujos comerciales habituales.

En origen, se puede constatar una participación más intensa del continente americano, sobre todo Norteamérica, como suministradores de productos agroalimentarios, y como nuevos destinos adquieren mayor peso las economías emergentes del área asiática, los Países del Centro y Este de Europa (PECO, futuros integrantes de la UE), Norte de África y la Confederación de Estados Independientes (CEI).

En una perspectiva a más largo plazo, la subsistencia de algunas incertidumbres e indefiniciones hacen muy difícil adelantar con mayor grado de detalle la situación en los mercados internacionales.

En este sentido, los cambios políticos o las crisis puntuales en determinados productos son elementos a tener en cuenta, si bien, la principal incógnita será la evolución de la demanda mundial y, en particular, el comportamiento de países que, por su dimensión (por ejemplo China), pueden hacer bascular drásticamente cualquier tipo de evolución constatada con anterioridad.

Finalmente, es preciso mencionar que los Acuerdos de la Ronda Uruguay intrínsecamente contienen una serie de debilidades que probablemente y hasta el año 2000 (comienzo de una nueva etapa de debate en la OMC), se manifestarán con intensidad desconocida, pero que parece pueden contribuir al funcionamiento de cierto grado de proteccionismo en los mercados agrarios.

En efecto, la Ley Helms-Burton y la Sección 301 de la Ley de Comercio americano (Trade Act) reflejan que la implantación de mul-

tilateralismo no es completo y, en la práctica, a pesar de la existencia de la «Cláusula de Paz» hasta el año 2003 los conflictos comerciales siguen estando presentes.

El proteccionismo, por vías alternativas y menos evidentes, sigue presente a través de ciertas medidas de defensa sanitaria y fitosanitaria, las argumentaciones en contra de la utilización del «dumping social» o la defensa ecológica, que cada vez con mayor frecuencia se impone como condición para la comercialización posterior de los productos agroalimentarios.

En este escenario, la Unión Europea puede ver crecer sus exportaciones en valor absoluto, especialmente en valor monetario, aunque pierdan globalmente peso relativo.

El continente americano, según se ha mencionado, aparece como posible ganador neto de mercados, pero en este proceso probablemente Estados Unidos abarcará la mayor parte de las nuevas oportunidades que se presenten.

#### **4. Análisis de las perspectivas comerciales para algunos productos agrícolas**

##### **4.1. *Plátano***

Este producto, que en el ámbito latinoamericano es denominado «banano», agrupa en la Unión Europea un conjunto de agricultores y operadores cuya importancia estratégica es indudable por numerosas razones, entre las que podríamos mencionar su localización y concentración geográfica, unido al hecho de constituir en la mayoría de las ocasiones un cultivo para el que apenas existen otras alternativas.

En España, Canarias es la única zona productora ocupando 35.000 personas, contribuyendo a la Producción Final Agraria de las Islas en un 50% y suponiendo, desde el punto de vista ecológico, aproximadamente el 30% de la cubierta vegetal en algunas

áreas, lo que da una idea clara de su importancia agrícola y económica.

Numerosos países latinoamericanos de América Central y del Sur producen banano en cantidades muy importantes, en valor y volumen, alcanzando la producción de los países conocidos como del «área dólar» un 76% de la producción mundial.

A nivel comunitario, la producción es mucho menor, 700.000 Tn equivalente al 7% del total mundial, y particularmente menos competitiva ya que en los países del área dólar los sistemas de producción-comercialización presentan un alto grado de integración que permite abaratar en gran proporción los costes finales.

El consumo comunitario de plátano alcanza sin embargo una cifra mucho mayor que la producción, y en la actualidad se sitúa en 3,5 millones de Tm por lo que el margen para la importación de este producto en la Unión Europea es amplio, y sobre todo de enorme interés, debido a los precios elevados que se practican en los mercados comunitarios.

Desde julio de 1993 el mercado del plátano en la Comunidad se encuentra regulado por una Organización Común de Mercado que puso fin a los distintos regímenes nacionales previos, que a falta de normas comunes, aplicaban disposiciones nacionales que oscilaban entre las claramente proteccionistas para su producción doméstica (España o Francia) o de los países ACP (Gran Bretaña) a los decididamente liberales (Alemania y Benelux), que en cambio permitían, casi libremente, la importación de plátanos latinoamericanos.

La implantación de la OCM del plátano determinó la unificación del sistema para todos los Estados miembros y supuso, entre otras decisiones, la desaparición de los regímenes de mercados cerrados mencionados, en concreto en España.

Los aspectos «externos» de la OCM creada al efecto, es decir, las normas en relación con el régimen de intercambios que se establecen son el resultado de un equilibrio difícil que pretende conjugar



simultáneamente una serie de prioridades, necesidades y condicionantes de difícil encaje.

En efecto, se trata de asegurar las rentas a los productores comunitarios, que según se ha dicho afrontan una serie de condicionantes que las hace menos competitivas, al mismo tiempo que se garantiza el suministro a la población a precios razonables al consumo y se respetan los compromisos existentes con los países ACP, tradicionalmente exportadores de este producto al mercado de la UE.

El resultado es la utilización de un contingente y un complejo mecanismo de certificados de importación, junto con la aplicación de un sistema de aranceles diferenciados según el origen de la exportación y el recurso, en su caso, a las cláusulas de salvaguardia, previstas en la OCM y en la OMC, si se producen dificultades excepcionales en los mercados comunitarios.

Esta normativa comunitaria para el plátano, especialmente en sus aspectos externos, ha sido cuestionada repetidamente ante la OMC mediante «paneles» interpuestos tanto por los países productores latinoamericanos, como por los Estados Unidos cuyos intereses se sitúan más bien en el ámbito de los servicios (GATS).

El contencioso más reciente a este respecto para analizar la compatibilidad de la normativa comunitaria y las reglas de la OMC, se inició en junio de 1.996 a iniciativa de Estados Unidos, Ecuador, Méjico, Honduras y Guatemala.

El resultado preliminar del «panel», conocido en marzo de este año, determina en síntesis infracciones del Acuerdo GATS y violaciones atribuibles al régimen preferencial que se otorga a los plátanos ACP, al procedimiento de expedición de licencias y a la existencia del Acuerdo Marco por el que, en base a ciertas particularidades, un grupo de países (Colombia, Costa Rica, Venezuela y Nicaragua) se comprometió con la UE para no denunciar la OCM del plátano ante la Organización Mundial de Comercio.

La Unión Europea ha recurrido este resultado de forma que el dictamen final sobre la OCM del plátano y la continuidad o no de la

misma, en los términos en los que funciona actualmente no se conocerá hasta septiembre de 1997, momento a partir del que se podrá definir con mayor conocimiento las eventuales modificaciones de los intercambios UE-América Latina para este producto.

#### 4.2. *Frutas y hortalizas*

La regulación existente antes de los Acuerdos de Marrakesh en este complejo sector, que abarca gran número de productos y situaciones, se basaba en un modelo que fijaba una serie de precios de referencia a un nivel con el que se comparaba el precio de los productos importados en la UE. En el caso de que los segundos fuesen inferiores a los primeros, se percibían unos gravámenes o tasas compensatorias cuyo funcionamiento en el tiempo, según un mecanismo «en espiral», conseguía hacer desaparecer ese producto y precio, en el mercado comunitario.

Este sistema demostró su extraordinaria eficacia, siendo España país tercero exportador de productos hortofrutícolas a la Comunidad, especialmente porque nuestros envíos eran continuos y organizados en pequeñas unidades.

La protección exterior que confería este sistema no era igualmente eficaz cuando se trataba de afrontar envíos en grandes volúmenes y a contratemperada como era el caso de las exportaciones, sobre todo de algunas frutas, de países de América del Sur.

El modelo se modifica, no obstante, como consecuencia de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, estableciendo para un número limitado de productos un sistema de precios de entrada y la aplicación de un equivalente arancelario máximo cuando el precio constatado de importación se sitúa a un nivel inferior al 92% del precio de entrada.

Entre ese límite y el 100% el precio de entrada, en cuyo caso no se aplica equivalente arancelario, se establecen una serie de situaciones intermedias que se gradúan «en escalera» a efectos del pago de un determinado porcentaje de equivalente arancelario.

Sin embargo, debido a presiones de países latinoamericanos en el GATT, en concreto Chile y Argentina, se realizan para manzanas y peras una serie de concesiones y el modelo «escalera» se suaviza.

Las perspectivas en los mercados comunitarios para las exportaciones latinoamericanas de este tipo de producciones, difieren según se trate de frutas y hortalizas de gran consumo, como manzana y pera para las que parece haber capacidad de absorción suficiente, o pequeñas frutas, normalmente de más alto precio y menor consumo y para las que las opciones más bien parecen orientarse hacia un incremento de la cantidad si paralelamente se produce una reducción de su precio.

Finalmente hay que subrayar en este sector, las importantes concesiones adicionales en materia comercial que disfrutaban los países del Grupo Andino en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas como apoyo específico de la Unión Europea con el objetivo de orientar sus agriculturas hacia producciones distintas de la hoja de coca, lo que ha permitido que determinados productos hayan consolidado nuevas corrientes comerciales, antes inexistentes.

Este es el caso del espárrago, producto muy sensible en España por su localización en zonas de producción muy concretas y para el que paralelamente a las concesiones comerciales otorgadas se ha constatado una clara regresión en las áreas que eran de cultivo tradicional.

#### 4.3. *Vinos y mostos*

Se trata de productos que, bajo un sistema de protección en frontera similar al del sector hortofrutícola, es decir, basado en el respeto a un precio de referencia y la aplicación de tasas en frontera cuando éste no se respetaba, modifican esta regulación como consecuencia de la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

Aunque en el mosto se aplica la arancelización del precio de referencia, en el caso del vino este precio no se aranceliza, perma-

neciendo en la actualidad un arancel residual, lo que permitió en contrapartida no tener que asumir en el sector compromisos adicionales de acceso mínimo.

Existen en este sector una serie de dificultades que incidirán en la evolución de las corrientes comerciales entre la Unión Europea y América Latina, la primera de las cuales tiene que ver con la reforma de la OCM a nivel comunitario que, como es conocido, está pendiente y se enfrenta a una situación compleja, en buena parte motivada por los excedentes estructurales de la Unión Europea.

Adicionalmente, determinados aspectos de la legislación comunitaria actual tales como la obligación de utilizar un transporte adecuado para los preparados de vinos, actúan en numerosas ocasiones como freno a las exportaciones latinoamericanas.

Las perspectivas para los productos vitivinícolas, en el caso del vino de mesa, sólo son claras ante coyunturas de cosechas catastróficas a nivel comunitario. No obstante, para el vino de calidad la reflexión que puede hacerse es que existen segmentos de mercado sensibles a la oferta de productos bien elaborados y para los que existe margen real de incremento del consumo.

#### 4.4. *Cereales*

Con posterioridad a los compromisos alcanzados en la Ronda Uruguay, se mantienen las oportunidades de importar en España hasta 2.000.000 de Tn de maíz y 300.000 Tn de sorgo, previo descuento de las importaciones que se produzcan de productos sustitutivos (PSC).

Igualmente, en el capítulo de acceso mínimo se fija un contingente con arancel nulo de 300.000 Tn para trigo de calidad y otro de 500.000 Tn de maíz a importar por Portugal.

Además, la última ampliación de la Unión Europea integrando a Suecia, Finlandia y Austria y la consiguiente aplicación del artículo

XXIV.6. del GATT que obliga a establecer compensaciones por este motivo, incrementa las posibilidades de acceso de los cereales al mercado comunitario.

En este contexto, existen buenas perspectivas para las exportaciones latinoamericanas de maíz vítreo a la UE.

Sin embargo, la época del año en que se producen las importaciones, junto con la infraestructura de puertos de America Latina, inadecuada para efectuar un almacenamiento del producto a medio plazo, y finalmente las presiones que ejerce el *lobby* americano en el mercado europeo, dificultan extraordinariamente la materialización en la práctica de estas oportunidades.

## 5. Conclusiones

Las nuevas posibilidades establecidas por el Acuerdo de Marrakech en el ámbito comercial de los productos agrarios no han podido todavía ser cuantificadas de un modo preciso, si bien ya se pueden percibir cambios significativos de tendencia.

Parece probable que la línea liberalizadora que ha presidido las negociaciones de la Ronda Uruguay continuará presente en las futuras conversaciones multilaterales en el marco de la OMC.

Ante esta situación, y teniendo en cuenta que la relación América Latina-Unión Europea se ha estrechado en los últimos tiempos, las oportunidades de comercio de productos agroalimentarios entre ambas áreas podrían continuar su desarrollo ascendente, aunque según se ha visto, la situación difiere al analizar los distintos productos más significativos para los que existen sensibilidades y/o carencias que en definitiva ayudan a explicar las perspectivas que les aguardan.

En todo caso, existen multitud de condicionantes adicionales que en la Unión Europea tienen que ver con las Políticas Comunitarias que se modifiquen o se implanten, que actúan interrelacionadamente, cuyo funcionamiento conocemos hoy en función de ciertos parámetros que no permanecen estáticos, y sobre cuyo futuro apenas se ha empezado a debatir.

