

LIBERALIZACION DEL COMERCIO AGRARIO, GLOBALIZACION Y ECONOMIAS RURALES*

*David Blandford***

La posibilidad de un incremento en la liberalización del comercio agrario, junto con la tendencia globalizadora en los mercados agrarios y alimentarios ha elevado la preocupación acerca del futuro de las economías rurales, especialmente en países que se han caracterizado por tratar de proteger su agricultura de la competencia internacional. El presente trabajo analiza cuáles han sido los factores que han guiado el proceso de cambio estructural de la agricultura mundial y el papel que ha representado el proceso de globalización en tal cambio. La fuerza de cambio más importante ha sido la transferencia internacional de tecnología, conocimiento y capital que ha tenido lugar pese a las restricciones a los flujos comerciales de productos agrarios y, en algunos casos, motivada precisamente por tales restricciones. Con independencia de lo que ocurra en la actual ronda negociadora en el seno de la Organización Mundial del Comercio, estas fuerzas fundamentales del cambio continuarán ejerciendo su presión sobre la agricultura y las áreas rurales. Una mayor liberalización del comercio agrario sólo contribuiría a incrementar la presión de la competencia sobre los agricultores menos eficientes orientados hacia la producción de materias primas indiferenciadas, así como a cuestionar la continuidad de las ayudas a la agricultura.

Palabras clave: *agricultura, liberalización de los intercambios, acuerdos comerciales, reforma estructural, medio rural.*

Clasificación JEL: *F13, Q17, R10.*

1. Introducción

El Acuerdo en el Capítulo Agrario (ACA) resultante de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) supuso un importante cambio en el panorama de la política agraria internacional. En efecto, la

firma del Acuerdo en 1994 significó para las políticas agrarias y comerciales nacionales ser sometidas a la disciplina internacional por primera vez desde la creación del GATT en el año 1947. Tras el Acuerdo, se reemplazaron por tarifas diversas vías de protección agraria usadas en diferentes países, se establecieron reducciones sobre dichos aranceles, se acordaron niveles de entrada de importaciones a los mercados nacionales, se limitaron los subsidios a las exportaciones y se especificaron reducciones en los niveles de ayudas nacionales. La nueva ronda de negociaciones comerciales internacionales, actualmente en

* BLANDFORD, D.: «Agricultural Trade Liberalization and Rural Economies». Traducción de Ignacio Atance.

** Catedrático y Director del Departamento de Economía Agraria y Sociología Rural, Universidad del Estado de Pennsylvania.

proceso bajo el auspicio de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se centra en mayores reducciones de las barreras a la importación, los subsidios a la exportación y las ayudas nacionales con efectos distorsionadores sobre el mercado, así como en el incremento del acceso a los mercados de los productos agrarios.

La posibilidad de un incremento en la liberalización del comercio agrario, junto con la tendencia globalizadora en los mercados agrarios y alimentarios, ha elevado la preocupación acerca del futuro de las economías rurales, especialmente en países que se han caracterizado por tratar de proteger su agricultura de la competencia internacional. En este contexto, ¿incrementarán la liberalización del comercio agrario las presiones de cambio a las que está sometido el medio rural de estos países o tales presiones ocurrirían en cualquier caso? La liberalización comercial y la globalización, en definitiva, la mayor integración de los mercados mundiales, ¿significarán el fin de la agricultura en muchas áreas rurales? ¿Cómo pueden prevenirse los desajustes sociales y cómo puede preservarse un valioso capital social como el constituido por el patrimonio cultural o la contribución de la agricultura al medio ambiente?

2. El cambiante papel de la agricultura en la economía

La agricultura ha estado sometida a enormes cambios en las décadas recientes, particularmente en Europa y Norteamérica. Así, en 1960 la agricultura generaba el 9 por 100 del Producto Interior Bruto y el 21 por 100 del empleo en los países que ahora forman la Unión Europea. En la actualidad estos porcentajes han descendido hasta apenas el 2 y el 4 por 100 respectivamente. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que en el período 1986-1996 el número de agricultores a tiempo completo en la UE-12 se redujo aproximadamente en un 25 por 100 y el número de explotaciones en un 20 por 100 (OECD, 1998). Las explotaciones que se mantuvieron aumentaron su tamaño. La OCDE también apunta la pérdida de importancia económica de la agricultura y su industria derivada en las áreas rurales. Ya a finales de los

años ochenta la contribución del sector agroalimentario al empleo en las regiones que la OCDE identifica como predominantemente rurales era inferior al 20 por 100 en la mayoría de los casos. Además, el número de tales regiones está reduciéndose con celeridad (OECD, 1994).

Estos sustanciales cambios estructurales tuvieron lugar a pesar de la protección proporcionada a la agricultura por las políticas gubernamentales. A través de la concesión de diferentes tipos de ayudas o de barreras comerciales tendentes a mantener los precios interiores por encima de los internacionales, los gobiernos de muchos países de la OCDE trataban directamente de proteger a los agricultores de la competencia internacional. Desde 1986, las subvenciones públicas a los productos para los cuales la OCDE realiza un seguimiento —cereales, semillas oleaginosas y productos ganaderos— han representado una media del 35-40 por 100 del valor de la producción en el conjunto de países de la OCDE. La propia OCDE estima que en el año 2000 el apoyo total a la agricultura en su área totalizó 327.000 millones de dólares, lo que representa el 1,3 por 100 del PNB del área de la OCDE (OECD, 2001). Sin embargo, pese al ritmo de cambios que hemos testificado en la estructura de la agricultura, su contribución general a la economía y su papel en la economía de las áreas rurales, tales enormes y persistentes gastos en apoyo público han continuado inabastables.

3. Las fuerzas que guían el cambio estructural

La evolución de la demanda de los consumidores y el cambio tecnológico son dos de las fuerzas principales que guían el cambio estructural.

La demanda de alimentos crece de manera muy lenta en países desarrollados. Al incrementarse la renta, el consumo per cápita de alimentos apenas aumenta, aunque los consumidores pueden cambiar sus modelos de consumo alimentario, demandando, por lo general, una mayor variación en la dieta, lo cual eleva la demanda de alimentos novedosos o, cuanto menos, diferenciados de alguna manera, como por ejemplo en función del

lugar de producción. Los consumidores también pueden demandar productos de mayor valor —tales como frutas y hortalizas— en perjuicio de aquéllos de primera necesidad, como el pan o la pasta. También pueden ser demandados productos con mayor valor añadido, productos más elaborados o precocinados para consumir en el hogar, o incrementarse el consumo fuera del hogar. No obstante, rentas más altas no implican necesariamente una mejor nutrición, como lo muestra el creciente problema de la obesidad en numerosos países industrializados.

En conjunto, estos cambios no conllevan grandes incrementos en la demanda total de alimentos. El consumo total se incrementa al ritmo en que lo hace la población, con tasas de crecimiento ligeramente superiores para aquellos alimentos más sensibles al incremento de la renta. Por el contrario, el consumo de muchos productos básicos o indiferenciados apenas se incrementa, pudiendo incluso decrecer. Esta demanda decreciente o estancada presiona a la baja los precios agrarios, especialmente cuando se tiene en cuenta la segunda fuerza mencionada, el cambio tecnológico.

El cambio tecnológico en los sectores agrario y agroalimentario ha sido rápido y de amplias dimensiones. Cálculos efectuados por la OCDE muestran cómo, por ejemplo, durante los años setenta y ochenta la productividad de la agricultura creció por encima de la del conjunto de la economía en la mayoría de países de su área. De media, la tasa de crecimiento de la agricultura fue un 50 por 100 superior a la total (OECD, 1993). Este crecimiento de la productividad agraria se ha asociado a la llamada industrialización de la agricultura, es decir, a la adopción de técnicas productivas intensivas en capital y a la reducción de la mano de obra requerida. Como ya se apuntó, numerosos agricultores abandonaron la actividad, especialmente vía jubilación; y, además, muchos de los que permanecen, así como sus familiares, emplean cada vez más tiempo en actividades fuera de la explotación, mientras que ha disminuido el nivel de empleo contratado en las explotaciones. En la mayoría de países de la OCDE, la actividad agraria supone menos del 50 por 100 de la renta de las familias titulares de una explotación agraria, incluso en el caso de aquellos hoga-

res en los cuales la principal actividad identificada es la agricultura (OECD, 1998).

Durante el despliegue del proceso de industrialización el porcentaje de participación de los agricultores en el valor añadido total de los alimentos suministrados a los consumidores ha decrecido. Por ejemplo, en Estados Unidos este porcentaje es en la actualidad inferior al 7 por 100, mientras que el restante 93 por 100 del valor añadido corre a cargo del resto de los participantes en la cadena comercial: suministradores de input, industrias transformadoras, distribuidores y vendedores. Además, también se han modificado los canales de comercialización. El modelo tradicional en el cual los agricultores o sus agentes subastaban sus productos en mercados agrarios ha sido rápidamente reemplazado por un modelo en el que se produce bajo contrato para industrias o distribuidores específicos, modelo cuya extensión se ha acelerado al incrementarse la preocupación por seguridad alimentaria. Vendedores e industrias necesitan ser capaces de detectar con precisión el origen de sus productos —trazabilidad— en el caso de que surja algún problema en torno a ellos, lo cual es más fácil de conseguir cuando los mismos se suministran bajo contrato.

El cambio tecnológico, combinado con el crecimiento y desarrollo económico general, ha afectado también a la estructura, funcionamiento y localización de las industrias ligadas a la agricultura. La mejora en muchos países de los sistemas de transporte, especialmente carreteras, y el descenso de los costes asociado a instalaciones de procesamiento mayores y más eficientes ha conllevado el cierre de muchos almacenes y plantas locales de pequeña dimensión. Aunque las industrias que manejan productos a granel y de poco valor o aquéllas que emplean productos altamente perecederos, aún se localizan con frecuencia en áreas rurales, muchas otras se han trasladado a la cercanía de grandes centros de consumo y áreas urbanas. Asimismo, el incremento de la concentración en las industrias suministradoras de input, como productos fitosanitarios o maquinaria, ha implicado una sustancial reducción del número de distribuidores y agentes comerciales de productos y servicios para los agricultores en las áreas rurales.

4. Contribución de la globalización al cambio estructural

La transformación estructural de la agricultura y el sistema agroalimentario ha acontecido sin necesidad de una significativa liberalización del comercio internacional de productos agrarios. Como se indicó previamente, hasta fechas cercanas los mercados agrarios permanecieron relativamente ajenos a los esfuerzos de liberalización del comercio hechos a través del GATT, aunque procesos regionales de liberalización comercial, y en particular la formación y expansión de la Unión Europea y la creación del Área Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA), han supuesto, indudablemente, un importante impacto sobre el comercio entre los países involucrados. Por el contrario, la fuerza de cambio más importante ha sido la transferencia internacional de tecnología, conocimiento y capital que ha tenido lugar pese a las restricciones a los flujos comerciales de productos agrarios y, en algunos casos, motivada precisamente por tales restricciones.

Las multinacionales han jugado un papel clave en el proceso de difusión de las nuevas tecnologías productivas y comerciales que han contribuido al cambio estructural. Particularmente, desde comienzos de los años ochenta tal difusión ha sido crecientemente importante en los componentes de procesamiento y servicios de las industrias agroalimentarias, como lo pone de manifiesto, por ejemplo, la proliferación a lo largo de todo el mundo de establecimientos de las principales cadenas de restaurantes. Entre los años 1980 y 2000 la inversión en el extranjero de las industrias transformadoras norteamericanas aumentó de 9.000 a 36.000 millones de dólares. La globalización se extiende en la actualidad a la distribución alimentaria, donde las principales cadenas de supermercados e hipermercados desarrollan su presencia internacional. Si las empresas norteamericanas han sido un factor principal en la globalización del sistema alimentario, también han sido extremadamente activas muchas empresas europeas. Así, por ejemplo, la inversión de compañías extranjeras en la distribución alimentaria de Estados Unidos creció desde aproximadamente 2.000 millones de dólares en 1982 a 13.000 millones en 1999 (USDA, 2001).

Los flujos de inversión de la industria alimentaria norteamericana proporcionan una buena prueba de la importancia de la globalización. Las políticas de protección frente a las importaciones de otros países contribuyeron al modesto crecimiento de las exportaciones norteamericanas de alimentos procesados desde comienzos de los años ochenta. En el año 2000, tales exportaciones suponían 30.000 millones de dólares. Por el contrario, las ventas realizadas por empresas filiales o participadas por las norteamericanas en el extranjero alcanzaban los 150.000 millones de dólares. Esta cifra de ventas se incrementó aproximadamente un 280 por 100 entre los años 1982 y 2000. Por su parte, las ventas en Estados Unidos de empresas agroalimentarias extranjeras alcanzaron en el año 2000 el valor de 176.000 millones de dólares, cifra que supone un incremento de más del 330 por 100 desde 1982 (USDA, 2001).

Uno de los principales hilos conductores de la globalización es la búsqueda de reducciones en los costes, expansión de los mercados y mayores beneficios. Habitualmente los márgenes suelen ser muy bajos para los participantes en el sistema agroalimentario. En Estados Unidos, por ejemplo, el beneficio antes de impuestos del conjunto de empresas del sector de transformación y comercialización de productos agrarios representó sólo el 4,7 por 100 del valor de las ventas en el año 2000 (USDA, 2001). En un esfuerzo por incrementar ventas y beneficios, muchas empresas han fijado su atención más allá de las fronteras de sus propios países con el fin de desarrollar nuevos mercados. Por tanto la globalización se ha reflejado más en un incremento de los flujos internacionales de inversiones que en los propios flujos de alimentos y materias primas. Las empresas han aprovechado la oportunidad de aumentar su tamaño a través de los mercados internacionales, mediante fusiones, adquisiciones y *joint ventures* que han transferido modelos de negocio que se habían mostrado exitosos en sus países de origen. Con frecuencia en esta expansión internacional, las empresas han aprovechado el capital que suponían sus marcas comerciales, es decir, el valor que los consumidores perciben de sus productos. La globalización de la industria de suministros agrarios y la expansión del sector de comida rápida son dos ejemplos de

este fenómeno que proceden de los dos extremos de la cadena alimentaria.

La concentración de la oferta de input agrarios a nivel mundial se ha incrementado enormemente como resultado de fusiones y adquisiciones. Así, por ejemplo, la industria de maquinaria agraria se encuentra en la actualidad dominada por un número reducido de compañías internacionales. Una de ellas, la norteamericana AGCO, surgió de la Allis-Chalmers Company en el año 1990. AGCO adquirió, en 1993, Massey Ferguson y Fendt GmbH en 1997. Con su sede en Georgia, AGCO fabrica, además de en Estados Unidos, en Brasil, México y cuatro países europeos. El grupo Fiat, cuya sede está en Turín, se ha convertido también en un protagonista del mercado mundial de maquinaria mediante su división CNH, que incluye las marcas Case y New Holland. CNH tiene plantas de producción en siete países europeos, Australia, Brasil, India, Canadá y Estados Unidos. El desarrollo de este tipo de compañías internacionales se ha repetido también en otros subsectores de la industria de input agrarios, como es el caso de los agroquímicos. Los continuos cambios en la tecnología agraria, como por ejemplo el desarrollo de la biotecnología, parecen augurar una aceleración en las tendencias de globalización y concentración de este sector.

En el extremo opuesto de la cadena alimentaria, la globalización ha afectado al sector de la distribución alimentaria, en especial a través del desarrollo internacional del sector de comida rápida. Hace 30 años, cadenas de restaurantes como Burger King o McDonald's operaban tan sólo en Norteamérica. En la actualidad, McDonald's está presente en 121 países. En 1971 esta empresa inauguró su primer restaurante en Europa, concretamente en Holanda, y también en Japón. En la actualidad McDonald's posee más de 5.000 establecimientos en Europa y de 7.000 en Asia. En el primer trimestre de 2002, el 47 por 100 de los 9.700 millones de dólares de ingresos de la compañía fueron aportados por establecimientos de fuera de Norteamérica, representando asimismo el 60 por 100 de los 3.600 millones de dólares de beneficios (McDonald's, 2002). Por su parte, Burger King abrió en Madrid en el año 1977 su primer local en Europa y en la actualidad opera en 57 países, localizándose aproximada-

mente el 30 por 100 de sus 11.000 restaurantes fuera de Estados Unidos. En 1989, una compañía europea, Grand Metropolitan, adquirió Burger King, mostrando de nuevo la fluidez de las inversiones internacionales en el sector de la alimentación.

El éxito a nivel mundial de compañías como McDonald's refleja la solidez de su modelo comercial y el impacto del cambio de las preferencias, comportamiento y estilos de vida de los consumidores. Los restaurantes de comida rápida han proliferado en todo el mundo debido a su facilidad para replicar la misma operación: ofrecer productos estándares a precio competitivo apoyándose en el capital local mediante la figura de la franquicia. El cambio en los gustos, particularmente de los consumidores más jóvenes, ha conducido a la popularidad de los productos que ofrecen. Sólo McDonald's gasta más de 13.000 millones de dólares anuales en la adquisición de las materias primas que requiere, básicamente, alimentos y papel. Tales volúmenes de compra no pueden dejar de tener un notable impacto en el sistema agroalimentario del que forman parte estas compañías.

La globalización ha afectado también al funcionamiento y estructura de otros subsectores de la alimentación. Las compañías multinacionales tienen gran importancia en la transformación de alimentos. Las grandes cadenas de supermercados, tanto europeas como norteamericanas, como de otras partes, están incrementando en gran manera su importancia en la venta de alimentos. Como ya se ha señalado, la globalización del sistema alimentario ha ocurrido mayoritariamente más por el movimiento internacional de capital que por el de bienes. Las actuales negociaciones en el seno de la OMC, particularmente en el capítulo agrario, se centran en las barreras al comercio de productos agrarios. Pero, ¿qué repercusiones tienen tales reducciones de las barreras al comercio sobre la agricultura y las áreas rurales?

5. El impacto de la liberalización del comercio agrícola sobre los mercados agrarios

Las negociaciones de la Ronda Uruguay se prolongaron desde el año 1986 hasta 1994. El acuerdo en el capítulo agrario fue importante porque proporcionaba un marco para la reducción

de barreras al comercio agrario, aunque su impacto real sobre tales barreras fue sólo modesto. Así, después de la ejecución de las reducciones acordadas en las tarifas arancelarias, la tarifa media aplicada a las importaciones agrarias todavía continúa por encima del 40 por 100, muy por encima del 4 por 100 en que se sitúa la tarifa arancelaria media para productos industriales. Algunos productos indiferenciados tradicionalmente muy protegidos, como el azúcar o los productos lácteos, apenas fueron afectados por el acuerdo.

Las negociaciones actuales de la OMC se están centrando en mayores reducciones a las barreras al comercio y los subsidios a la exportación. Si se hiciera un progreso sustancial en estos aspectos, ¿cuál sería su impacto? Los economistas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) han realizado algunas estimaciones de los efectos de una eliminación completa de tarifas arancelarias, subsidios a la exportación y ayudas que distorsionan el comercio (Burfisher, 2001). En ellas se predice un aumento en los precios mundiales para la mayoría de productos, como consecuencia de la reducción de las barreras al comercio y el consiguiente incremento de los intercambios, aunque el efecto sobre los precios no sería espectacular, puesto que el incremento medio de los precios estimado para el conjunto de productos sería de aproximadamente el 12 por 100. El impacto sería mayor para aquellos productos que están más protegidos en términos relativos; así, las estimaciones del USDA apuntan un incremento medio del 22 por 100 para los productos ganaderos. En Europa, los precios interiores para la mayoría de productos agrarios, y en especial para los cereales, se han aproximado mucho a los precios internacionales a raíz de los cambios en la Política Agrícola Común (PAC) desde comienzos de los noventa, por lo que el impacto de la liberalización del comercio sobre la producción agraria probablemente no sería grande. No obstante, el impacto sobre los productos ganaderos, incluyendo la leche, así como sobre el azúcar sería mucho más significativo, dado que los precios europeos para estos productos descenderían con un comercio más libre.

Los cambios en la PAC han contemplado ciertos desplazamientos del apoyo a la agricultura a través de la intervención

sobre el precio de mercado hacia la concesión de pagos directos. Como consecuencia del acuerdo en el capítulo agrícola se solicitó a los países que redujeran sus medidas de apoyo que distorsionaran el comercio mundial —«caja ámbar»—, entre las que se encuentra el apoyo vía mercados. Los pagos compensatorios introducidos por la Unión Europea quedaron temporalmente exentos de las reducciones acordadas al ser clasificados como medidas de «caja azul», es decir, medidas de apoyo sujetas a limitaciones en la producción. Asimismo, estas medidas no pueden ser contraatacadas comercialmente por otros países mediante acciones como la imposición de aranceles a productos apoyados por ellas, dado que dichas medidas se aceptaron como no distorsionadoras, exención que finalizará en el año 2003. La Unión Europea ha incrementado también su utilización de medidas de la «caja verde», es decir, medidas que distorsionan mínimamente la producción o el comercio, tales como los pagos otorgados a los agricultores por la adopción de prácticas productivas positivas para el medio ambiente. Los pagos de la «caja verde» están exentos de reducciones bajo el acuerdo agrario. Aunque está claro que las medidas más relacionadas con las decisiones productivas, y por tanto las que probablemente distorsionen en mayor medida el comercio, son las sometidas a mayor atención en las actuales negociaciones de la OMC, otras formas de ayudas agrarias, particularmente los pagos incluidos en la caja azul, no deberían quedar exentos de futuras reducciones en el nuevo acuerdo.

6. Impactos de la liberalización agraria sobre la agricultura y las áreas rurales

Si las negociaciones en el seno de la OMC implicaran reducciones significativas en las barreras al comercio y en las ayudas que lo distorsionan, ¿cuáles serían las implicaciones para la agricultura y el medio rural? La respuesta a esta pregunta depende en un elevado grado de la estructura actual de la producción agraria en cada región concreta y de los niveles relativos de precios. Aquellas regiones especializadas en productos que no están fuertemente protegidos no experimentarían ningún incremento

de la competencia como resultado de la liberalización comercial e incluso se beneficiarían de que se redujera la competencia que supone la producción subvencionada de otras regiones. Además, se pueden incrementar las oportunidades de mercado y elevar los precios como consecuencia de un aumento general de la demanda de sus productos. Las actuales negociaciones en la OMC no afectan tan sólo al sector agrario; la liberalización, en su sentido más amplio, tiende a elevar la renta global, lo cual conlleva un aumento general de la demanda de alimentos y productos agrarios, especialmente en los países más pobres. Las áreas rurales que sean competitivas internacionalmente serían susceptibles de ver incrementada la demanda de sus productos como resultado del proceso de liberalización comercial.

Por el contrario, aquellas áreas rurales cuya producción está concentrada en los productos más protegidos sufrirían un incremento de la presión de la competencia como consecuencia de la liberalización del comercio. Los precios interiores descenderían al reducirse las barreras comerciales y abrirse los mercados a la competencia internacional. En Europa esto implicaría que las regiones más afectadas fueran aquellas especializadas en la producción láctea y azucarera, aunque también se verían afectados otros productos muy subvencionados, como el vino de inferior calidad, la carne de vacuno o el arroz. Además, los productos que están protegidos durante determinadas épocas del año por aranceles, como frutas y hortalizas, deberían afrontar una mayor competencia.

El descenso de los precios de mercado se traduciría en menores rentas para los agricultores. Los productores con mayores costes de producción reducirían ésta, afectando también a las industrias que dependen de tales productos. Uno de los casos más claros donde esto podría ocurrir sería en la industria del azúcar. En algunos lugares de Europa sería difícil continuar produciendo azúcar de manera rentable, incluso en el caso de que una reducción en la protección a nivel del mercado mundial de este producto incrementara su precio de manera significativa. De esta manera se abandonaría la producción de remolacha azucarera en las áreas en las que ésta es más costosa, con el consiguiente cierre de industrias azucareras.

Con frecuencia, en el debate sobre las ayudas públicas se asume que los agricultores estarían obligados al abandono en el caso de su supresión, pasando por alto las posibilidades de ajuste que ofrece la agricultura. Cuando se suprimen las ayudas se altera la rentabilidad de diversos cultivos y los agricultores responden modificando consecuentemente sus alternativas de cultivo. Muy pocos agricultores están tan encerrados en un solo producto hasta el punto de que la supresión de las ayudas al mismo les imposibilitara continuar su actividad agraria.

Existen muy pocos ejemplos reales a nivel mundial de supresión de ayudas agrarias que se puedan examinar a la hora de predecir qué efectos podrían esperarse, puesto que, como se indicó con anterioridad, los países de la OCDE continúan gastando grandes sumas de dinero en el apoyo a sus sectores agrarios. Sin embargo, el caso de Nueva Zelanda constituye un ejemplo relativamente reciente que puede proporcionar una cierta utilidad para atisbar qué podría suceder en el caso de suprimirse las ayudas agrarias.

En 1983, las ayudas a los agricultores neozelandeses equivalían al 33 por 100 del valor de la producción agraria (Sandrey y Reynolds, 1990). Las ayudas afectaban a la estructura productiva en aspectos como, por ejemplo, la producción de una cantidad de carne de cordero y lana superior a la que podía venderse de manera rentable en los mercados mundiales o la producción en áreas de montaña inapropiadas desde un punto de vista medioambiental. Las ayudas presionaban al alza el precio de la tierra y los agricultores hipotecaban el ya inflado valor de sus tierras para incrementar el tamaño de sus explotaciones, al tiempo que pagaban elevados precios por los fertilizantes, el transporte o los servicios de procesamiento de sus productos. El sector servicios ligado a la agricultura tenía, por tanto, pocos incentivos para reducir sus costes porque se apoderaba de parte de las ayudas estatales a través de los altos precios que cobraba. Los agricultores utilizaban dosis excesivas de fertilizantes y sobredimensionaban sus inversiones en equipamiento, dado que, por su aislamiento de los precios internacionales, no respondían a las variaciones de los mismos, por lo que la agricultura era cada vez menos eficiente (Bell y Elliot, 1994).

En 1984, y como resultado de una crisis económica, Nueva Zelanda se embarcó en una serie de amplias reformas que implicaron la virtual eliminación de las ayudas agrarias. En 1990, éstas suponían tan sólo el 3 por 100 del valor de la producción agraria. Pero las reformas neozelandesas no implicaron tan sólo la eliminación de las ayudas agrarias: se modificaron las políticas fiscales y macroeconómicas, reduciéndose de manera significativa el nivel general de intervención del Estado en la economía. Numerosos observadores, especialmente asociaciones agrarias, predijeron que tales cambios conllevarían el abandono de la producción de un gran número de agricultores y la destrucción de una parte sustancial de la industria agraria y la economía rural.

Pero, ¿qué ocurrió realmente? Como se esperaba, la renta agraria descendió, al menos inicialmente. En comparación con el período 1983-1984, la renta neta media de las explotaciones de vacuno y ovino de carne había descendido un 20 por 100 en términos reales en 1988-1989. Algo mejor les fue a los productores lácteos, cuya renta cayó algo menos de un 5 por 100. El empleo descendió, especialmente en las industrias de suministros agrarios como las de fertilizantes o maquinaria, dado que los agricultores redujeron drásticamente sus compras de estos input. Los agricultores se ajustaron al descenso real de los precios disminuyendo su intensidad de cultivo y los gastos de producción. La supresión de las ayudas, junto con la ausencia de intervención, obligó a las industrias ligadas a la agricultura a ser más eficientes, descendiendo el empleo proporcionado por las mismas. El impacto sobre el precio de la tierra fue grande, con un descenso del 55 por 100 entre 1982 y 1989, dado que desaparecieron las compras especulativas forzadas por las ayudas.

Sin embargo, desde las reformas, el sector agrario de Nueva Zelanda ha incrementado su competitividad y las rentas agrarias se han elevado. Por ejemplo, los beneficios antes de impuestos del conjunto de explotaciones lecheras a finales de los años noventa eran, en términos reales, aproximadamente un 80 por 100 superiores a los del comienzo de la década. El incremento de la renta en los sectores de carne de vacuno y ovino fue inclu-

so más acentuado, puesto que prácticamente se triplicó en términos reales¹. El incremento de la rentabilidad agraria vino acompañado de una recuperación del precio de la tierra. Los agricultores elevaron sus rentas aumentando sus ventas, controlando sus costes de producción, incrementando el tamaño de sus explotaciones y empleando mayores densidades ganaderas. En la actualidad es reconocido generalmente que los agricultores de Nueva Zelanda están mucho más orientados hacia el mercado y prestan mucha mayor atención a la gestión de sus empresas agrarias que la que prestaban bajo el sistema anterior de protección y ayudas.

El rápido ritmo de la reforma neozelandesa puso una considerable presión sobre las comunidades agrarias y rurales. El gobierno proporcionó cierto apoyo a los agricultores, especialmente a través de ayudas en el pago y reestructuración de sus deudas; aproximadamente un 20 por 100 de las deudas del sector agrario fueron condonadas. Como resultado, menos del 5 por 100 de las explotaciones desaparecieron, generalmente vendiendo sus tierras a otros agricultores. El gobierno también financió parcialmente un servicio de «coordinación rural» que trabajaba con las comunidades locales en la búsqueda de vías para reestructurar las economías locales. Parte de la función de este servicio consistía en ayudar a los grupos locales a desarrollar actividades no agrarias. Con anterioridad a las reformas, prácticamente toda la población rural estaba ligada directa o indirectamente a la agricultura. En la actualidad, aproximadamente un tercio de la población rural está empleada en otras actividades, como el turismo o la pequeña y mediana empresa.

La experiencia de Nueva Zelanda muestra cómo es posible desnudar a la agricultura del apoyo gubernamental, aunque probablemente muy pocos países estarían preparados para experimentar el dolor provocado por los ajustes requeridos por la rápida supresión de tal apoyo. Esta experiencia muestra cómo los agricultores y las comunidades rurales requieren tiempo para adaptarse a tal cambio. Los gobiernos pueden ayudar en este

¹ Estimaciones a partir de datos del Ministerio de Agricultura y Producción Forestal y el Banco Central de Nueva Zelanda.

proceso de reestructuración, por ejemplo, a través de la ayuda al pago de las deudas agrarias o apoyando a las comunidades locales a reconvertir las economías locales. Es importante apuntar que varias medidas gubernamentales como la concesión de ayudas y créditos subvencionados para inversiones en infraestructuras y desarrollo rural están incluidas dentro de la «caja verde» del acuerdo agrario, por lo que los Estados estarían capacitados para responder a la necesidad de reestructuración de aquellas economías rurales afectadas negativamente por una liberalización del comercio.

7. Otras actuaciones de la OMC importantes para la agricultura y las áreas rurales

Los cambios en los niveles de protección de la agricultura resultantes de una liberalización más profunda del comercio no son los únicos aspectos de importancia para la agricultura que pueden derivarse de las actuales negociaciones en el seno de la OMC. En algunos países se ha puesto un especial énfasis en la contribución de la agricultura al medio ambiente y en la utilización de pagos a los agricultores por su cuidado del medio ambiente. Mientras gran parte de tales pagos están de hecho exentos de reducciones bajo el acuerdo agrario, existe un cierto desacuerdo en torno al tipo de pagos que deberían ser permitidos y si la cuantía total de los mismos debiera ser limitada. Particularmente polémicos resultan aquéllos más ligados a sistemas productivos existentes y a determinados niveles de producción, dado que pueden ser considerados como distorsionantes del comercio y por tanto excluibles de la «caja verde» de ayudas permitidas.

En algunos países, particularmente en Europa, existe una creciente preocupación en torno a los métodos de producción y a la calidad de los productos, tanto en la agricultura como en otros sectores, y hasta qué punto un comercio más libre podría afectar a tal calidad. En estos países, por ejemplo, se están imponiendo estándares más estrictos de «bienestar animal» a los ganaderos, originando la preocupación acerca de cómo la competitividad de sus productos podría ser minada si se permitiera

la entrada sin restricciones de importaciones procedentes de países en los que no se apliquen los mismos estándares. De esta manera, ciertas economías regionales estarían en desventaja ante tal competencia desleal. Un aspecto relacionado con este problema es si los productos genéticamente modificados deberían poder ser comercializados libremente en los mercados mundiales. Aparte de todas las posibles preocupaciones de consumidores y ciudadanos en torno a la seguridad de tales productos, aquellos países que no permiten a sus agricultores cultivarlos podrían encontrarse ante una desventaja competitiva, especialmente si este tipo de productos proporcionan a los agricultores una reducción de los costes de producción. Este parece ser el caso, por ejemplo, de variedades obtenidas gracias a la biotecnología que resultan resistentes a pesticidas o a productos agroquímicos utilizados en el control de las malas hierbas. Por último, existe una pregunta acerca del *status* a nivel internacional de aquellos productos diferenciados por su lugar de producción, esto es, de los productos con identificación geográfica. ¿Disminuiría una mayor liberalización del comercio la capacidad de los agricultores para mantener el carácter único de estos productos en el mercado? Esta cuestión es importante para agricultores y economías rurales, particularmente cuando se trata de productos diferenciados de aquellos comercializados en los mercados internacionales, tanto por su carácter selecto como por las normativas impuestas a los mismos.

Ninguno de estos aspectos es fácil de resolver. Sin embargo, las diferencias entre los productos pueden ser atendidas a través del etiquetado, de tal manera que sus compradores sean capaces de determinar si un determinado producto cumple ciertos estándares o posee ciertas características. Internacionalmente, el debate se centra en si tales sistemas de etiquetado debieran ser voluntarios u obligatorios, y en cómo asegurar que tales sistemas no se empleen de tal manera que puedan suponer un impedimento al comercio. Los agricultores y regiones que dependen de estos productos diferenciados, tales como quesos, vino o productos cárnicos, tienen claramente un incentivo a mantener el reconocimiento del consumidor mediante etiquetado, así como a suscribir acuerdos internacionales que prevengan su imitación.

8. Conclusiones

El rápido cambio estructural en la agricultura presenta importantes implicaciones sobre la economía de las áreas rurales. Este cambio está siendo provocado por el cambio tecnológico y las alteraciones en el comportamiento de los consumidores. La globalización, en particular la transferencia internacional de tecnología, conocimiento y capital, está teniendo importantes efectos. Este aspecto de globalización del sistema agroalimentario ha tenido una importancia muy superior a la de cualquier incremento en el comercio de productos agrarios que haya podido resultar de la modesta liberalización comercial tras el acuerdo de la Ronda Uruguay.

Independientemente de lo que ocurra en la actual ronda negociadora, estas fuerzas fundamentales del cambio continuarán ejerciendo su presión sobre la agricultura y las áreas rurales. Una mayor liberalización del comercio agrario sólo contribuiría a añadir una mayor presión a través del incremento de la competencia sobre aquellos agricultores menos eficientes en el ámbito de los productos indiferenciados. Esta liberalización cuestionaría, también, la continuidad de las ayudas a la agricultura, si bien ciertos pagos a los agricultores por otros propósitos —como la provisión de servicios medioambientales— continuarían siendo posibles. Apenas existen ejemplos de supresión de ayudas agrarias, pero el caso de Nueva Zelanda muestra cómo es posible que pueda acometerse con éxito, especialmente cuando el período de eliminación de las ayudas se ve acompañado por medidas destinadas a apoyar el proceso de reestructu-

ración, tanto al nivel de las explotaciones agrarias como de las comunidades rurales.

Referencias bibliográficas

- [1] BELL, B. y ELLIOTT, R. (1994): *Aspects of New Zealand's Experience in Agricultural Reform Since 1984*, Ministry of Agriculture and Forestry, Wellington, Nueva Zelanda, <http://www.maf.govt.nz/mafnet/publications/reform-of-nz-agriculture/htoc.htm>.
- [2] BURFISHER, M. (ed.) (2001): «The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO-Summary Report», *Agricultural Economic Report*, número 797, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington, DC. <http://www.ers.usda.gov/publications/aer797>.
- [3] MCDONALD'S CORPORATION (2002): «Press Release on McDonald's Global Results for the Quarter Ended», abril. <http://www.mcdonalds.com>
- [4] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (1993): *Technological Change and Structural Adjustment in OECD Agriculture*. París.
- [5] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (1994): *Creating Rural Indicators for Shaping Regional Policy*, París.
- [6] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (1998): *Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements*, París.
- [7] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2001): *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, París.
- [8] SANDREY, R. y REYNOLDS, R. (eds.) (1990): *Farming Without Subsidies*, Ministry of Agriculture and Forestry, Wellington, Nueva Zelanda.
- [9] U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. ECONOMIC RESEARCH SERVICE (2001): *Food Review 24(3)* septiembre-diciembre.