

JOSE M. GIL ROIG Y LUIS PEREZ Y PEREZ
SERVICIO DE INVESTIGACION AGRARIA. GOBIERNO DE ARAGON

El futuro de los intercambios agroalimentarios entre la Comunidad Europea y América Latina

La Comunidad Europea (CE) se ha visto inmersa desde su origen en un constante proceso de integración. La fecha del primero de enero de 1993 ha significado un hito importante con la entrada en vigor del Mercado Unico Europeo (MUE), que supone la libre circulación de factores productivos en su interior y, probablemente, una protección más fuerte frente al exterior. La perspectiva del MUE ha provocado reacciones diversas en algunos países que temen verse afectados negativamente en sus intereses económicos y comerciales.



36

A mediados de los años setenta, América Latina (AL) inicia una nueva estrategia de desarrollo, pasando de un modelo de sustitución de importaciones a otro de inserción más dinámico en los mercados internacionales. Chile fue el país pionero en esta nueva estrategia, que tuvo su continuación en los años ochenta en Bolivia, Costa Rica y México, primero; en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, a continuación, y, finalmente, en Colombia.

AL y la CE participan de forma desigual en el contexto internacional, con intereses distintos y, en muchos casos, contrapuestos. La realidad de los hechos indica que AL ocupa un lugar secundario en la política que la CE mantiene respecto al mundo en desarrollo. Las razones hay que buscarlas tanto en el protagonismo de los Estados Unidos en el continente americano, como en la heterogeneidad de intereses por parte de los países comunitarios respecto a AL.

Las relaciones comerciales entre la CE y AL han ido perdiendo importancia a lo largo del tiempo. Aunque tan sólo el 10 por 100 de las importaciones de la CE son de productos agroalimentarios, las exportaciones de AL hacia la CE se centran en productos básicos y alimentarios (60 por 100 del total). De las compras agroalimentarias externas a la CE, la tercera parte tiene su

origen en AL. En síntesis, y circunscribiéndonos al ámbito de los productos agroalimentarios, la CE es un cliente importante para AL y, ésta, un relativamente importante proveedor para la CEE

origen en AL. En síntesis, y circunscribiéndonos al ámbito de los productos agroalimentarios, la CE es un cliente importante para AL y, ésta, un relativamente importante proveedor para la CE.

En este trabajo analizamos la evolución y perspectivas de las relaciones comerciales agroalimentarias entre la CE y AL. Especial mención se hace a la reforma de la Política Agraria Común (PAC), a las negociaciones actuales en el seno del GATT y a la construcción del MUE.

Las relaciones de la CE con AL: historia de un desencuentro

Uno de los principios que regula las relaciones comerciales de la CE es el de preferencia comunitaria, esto es, priorizar las relaciones comerciales intracomunitarias. Entre las extracomunitarias, la CE prioriza sus vínculos con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), los Estados Unidos, Japón, la región mediterránea del Sur, Europa Central y del Este, el norte de África y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), relegando a un segundo plano sus relaciones con AL.

El proceso de integración europea se lle-



vó a cabo sin apenas referencias a AL por diversas razones. En primer lugar, la CE inicial englobaba a seis países con una tradición colonial importante. La posterior adhesión del Reino Unido acentuó la preocupación comunitaria por las antiguas colonias. Fruto de esa preocupación nacieron los Acuerdos de Lomé en 1975, que establecían relaciones comerciales preferenciales con los países de ACP, en su mayor parte ex-colonias de los países comunitarios.

En segundo lugar, la política comunitaria mediterránea —diseñada por Francia para no perder su influencia sobre los países árabes del norte de África— supuso otro escollo a las relaciones comunitarias con AL. Se firmaron algunos acuerdos comerciales (con Argentina, en 1971, y con Uruguay y Brasil, en 1975) y otros de cooperación (con México, en 1975), acuerdos que no contenían ninguna cláusula de tipo preferencial.

En tercer lugar, la propia PAC, al favorecer la producción interna, tuvo un impacto negativo para aquellos países tradicionalmente proveedores de Europa y cuyas producciones competían con las de la CE (como Argentina, Uruguay o Brasil). La CE llegó a convertirse en el segundo exportador mundial de productos agrícolas, arrebatando cuotas de mercado a AL en países terceros.

En los años ochenta, el fin de la crisis de las Malvinas (1982) supuso el inicio de una nueva etapa de relaciones: la generalización de la democracia, el deterioro de la situación económica —la deuda externa— y el surgimiento de mecanismos de consulta y coordinación, atrajeron la atención de la CE hacia AL. Esto se tradujo en la fir-



EN 1985 la Comisión de la CE se crea una cartera para las relaciones Norte-Sur, que se encarga de las relaciones con AL, Asia y el Mediterráneo

ma de acuerdos de cooperación comercial con el Pacto Andino en 1983 y con Centroamérica en 1985. A nivel organizativo, en 1985, en la Comisión de la CE se crea una cartera para las relaciones Norte-Sur, que se encarga de las relaciones con AL, Asia y el Mediterráneo.

En 1986 se incorporan a la CE España y Portugal, lo que supuso un impulso al interés mutuo de incrementar las relaciones entre ambas regiones que, sin embargo, no se tradujo en un relanzamiento de los intercambios comerciales. A propuesta de España, en el Consejo de La Haya (junio de 1986) se decidió la realización de un estudio destinado a identificar las líneas específicas de actuación para favorecer las relaciones comunitarias con AL.

Fruto de este estudio, la Comisión presentó al Consejo la comunicación «La Comunidad Europea y América Latina» —conocido como el Memorandum Cheysson—, destinado a subrayar la importancia de las relaciones con AL. A partir de 1989, año en el que España asume la presidencia europea y un español la cartera Norte-Sur, se produce un relanzamiento de las relaciones políticas con AL.

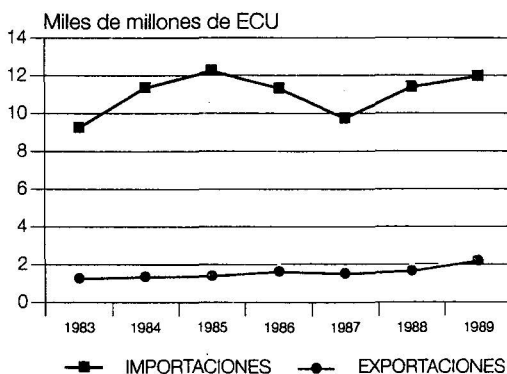
La declaración de Roma sobre las relaciones de la CE con el Grupo de Río (diciembre de 1990) institucionaliza el diálogo político y crea una instancia de consultas bianuales a nivel ministerial en las cuales se abordan los temas relevantes

de las relaciones entre ambas regiones. Asimismo, debe destacarse la institucionalización del diálogo político con América Central o la llamada «Iniciativa Colombia», adoptada por la CE a finales de 1990, que permite un régimen de preferencias arancelarias generalizado por un período de cuatro años con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú para una lista de productos agrarios con el fin de combatir la economía de la coca.

Más recientemente, la reestructuración de las economías del Este y la guerra del golfo Pérsico han obligado a la CE a relegar a un segundo plano sus relaciones con AL. La CE tiene en la Europa del Este un mercado potencial próximo y más importante que el latinoamericano y necesita, además, reforzar su posición en este área. Recientemente las Repúblicas Checa y Eslovaca, Hungría y Polonia han negociado acuerdos con la CE facilitando de forma gradual su acceso al MUE a lo largo de un período de 10 años. Sin embargo, y en el caso concreto de los productos agroalimentarios, la respuesta de las exportaciones de estos países de la Europa Oriental a la CE estarán limitadas por evidentes problemas de estrangulamiento de su oferta. El acceso selectivo preferencial que la

GRAFICO 1

COMERCIO EXTERIOR AGROALIMENTARIO DE LA CE CON AMERICA LATINA



Fuente: Eurostat



CE está dando a los países de la Europa Oriental en algunos productos (incluidos los agrícolas) podría conducir a una desviación del comercio externo de AL.

Finalmente, y como consecuencia de la crisis del golfo Pérsico, se ha producido un reforzamiento de las relaciones con los países árabes del Mediterráneo con el fin de limitar el clima de desestabilización creado por la creciente importancia del integrismo.

Los intercambios agroalimentarios entre la CE y AL

Para analizar la evolución del comercio exterior agroalimentario de la CE con AL se han utilizado las estadísticas disponibles en EUROSTAT, para el período 1983-1989. Hemos considerado como productos agroalimentarios los animales vivos y productos del reino animal (sección I); los productos del reino vegetal (sección II); las grasas y aceites animales, vegetales y sus derivados (sección III); los alimentos y bebidas preparadas (sección IV) y el tabaco (sección V). Las importaciones se computan en valor CIF y las exportaciones en valor FOB, en millones de ecus corrientes.

En la figura 1 se recogen los datos globales del comercio exterior agroalimentario de la CE con AL. El primer hecho a resaltar es el saldo negativo de la balanza agroalimentaria comunitaria, saldo que se ha situado —con altibajos— entre 9 y 10 mil millones de ecus a lo largo del período considerado. Por el lado de las importaciones, la CE importa de AL entre 11 y 12 mil millones de ecus, cifras que se mantienen constantes a lo largo de la década. Las exportaciones comunitarias a AL han ido creciendo lentamente a lo largo de los años, superando en la actualidad los dos mil millones de ecus. La tasa de cobertura —entendida como la parte de las importaciones que es financiada mediante las exportaciones— alcanzó en 1989 el 18,8 por 100, situándose en torno al 13 por 100 de media en el período considerado.

La figura 2 contiene la evolución de las exportaciones comunitarias a AL. Por capítulos arancelarios vemos que la exportación de animales vivos y productos del reino animal (sección I) y la de alimentos y bebidas preparadas (sección IV) representan conjuntamente, y con una importancia relativa similar, las tres cuartas de las exportaciones. De los productos que integran la sección I, la leche y los productos lácteos son los más importantes, representando en torno al 75 por 100 del valor de las exportaciones de este grupo. Respecto a las exportaciones de la sección IV,



A propuesta de España (junio de 1986) se decidió la realización de un estudio destinado a identificar las líneas específicas de actuación para fortalecer las relaciones comunitarias con AL

las bebidas alcohólicas suponen más de la mitad. A lo largo del período considerado no se han producido cambios apreciables en la estructura de las exportaciones agroalimentarias comunitarias a AL, a pesar de la incorporación en 1986 de España y Portugal al club europeo.

En lo que respecta a las importaciones comunitarias procedentes de AL (figura 3), en primer lugar hay que señalar que han crecido con menor intensidad que las exportaciones. Por capítulos arancelarios, los productos del reino vegetal (sección II) representan en torno al 50 por 100 del total de las importaciones agroalimentarias. En particular, los frutos —en sus diversas presentaciones— representan alrededor de la mitad de esta sección, y el café y té en torno al 40 por 100. Es decir, apenas dos productos (frutos y café) suponen casi la mitad de las ventas agroalimentarias de AL a la CE.

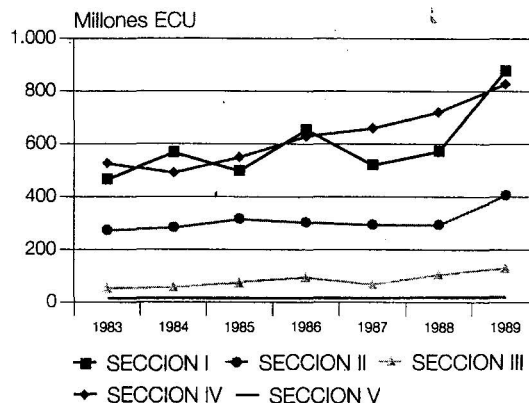
Las importaciones de alimentos y bebidas preparadas (sección IV) representan algo más de la tercera parte del total. Las compras europeas de animales vivos y productos del reino animal (sección I) representan algo más del 10 por 100. Por último, las importaciones de grasas y aceites (sección III) y tabaco (sección V) tienen un carácter meramente testimonial.

En el caso concreto de España, el comercio exterior de productos agroalimentarios con AL es claramente deficitario. Las exportaciones españolas apenas superan los 100 millones de ecus, mientras que las importaciones procedentes de AL superan los 1.300 millones. La tasa de



GRAFICO 2

EXPORTACIONES COMUNITARIAS AGROALIMENTARIAS A AMERICA LATINA



Fuente: Eurostat



cobertura se ha mantenido en torno al 8 por 100 a lo largo de los últimos años.

El futuro del comercio agroalimentario entre la CE y AL

Tres grandes cuestiones condicionan el comercio agroalimentario entre ambas zonas: la PAC y su reforma, la Ronda Uruguay del GATT y la entrada en vigor del MUE.

El tradicional proteccionismo de la PAC ha ocasionado un daño importante a las exportaciones agrarias de AL de clima templado. Las consecuencias más evidentes han sido la reducción de su cuota de mercado en la CE y la caída de los precios internacionales debido a los excedentes de producción comunitarios. La reforma de la PAC era necesaria para atenuar la presión financiera sobre el presupuesto comunitario debido, entre otras razones, a la existencia de excedentes crónicos, a la deficiente distribución interna de los beneficios y a las negociaciones del GATT. La reforma se basa en la sustitución del sistema de precios internos elevados para determinados productos por otro de subvenciones directas a la explotación. El nuevo sistema permitirá dejar a las explotaciones más eficaces en el juego del libre mercado y compensar a las otras vía renta en lugar de vía precios.

Respecto a la Ronda Uruguay, la CE se mostró en abril de 1989 de acuerdo en congelar las subvenciones a la agricultura antes de finalizar 1990. Sin embargo, la reunión de diciembre de ese año finalizó sin acuerdo sobre las cuestiones más



A partir de 1989, año en el que España asume la presidencia europea y un español la cartera Norte-Sur, se produce un relanzamiento de las relaciones políticas con AL

conflictivas, entre ellas la cuestión agrícola. La posición de la CE no ha ofrecido una respuesta satisfactoria a las constantes demandas de liberalización por parte de los países productores, provocando hasta fechas recientes el bloqueo de las conversaciones sobre derechos de propiedad intelectual, los servicios, las inversiones y los textiles. La CE propuso reducir las subvenciones agrícolas un 30 por 100 (sobre los valores de 1986) en un plazo de diez años. La disminución de las ayudas agrícolas entre 1986 y 1990 determinaba que la reducción efectiva fuera sólo del 15 por 100. Por su parte, EE.UU. y el grupo de Cairns (en el que se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay) propusieron una reducción del 75 por 100 en los apoyos internacionales a la agricultura y de un 90 por 100 en las subvenciones a la exportación. La reciente firma del preacuerdo entre la CE y EE.UU. otorga una cierta esperanza a los países de AL.

En el proyecto de acuerdo se plantean los siguientes compromisos de reducción durante un período que se inicia en 1993 y termina en 1999:

— En el capítulo de acceso a los mercados, como paso posterior a la arancelización, la reducción del promedio simple de los aranceles en un 36 por 100, con reducciones mínimas del 15 por 100 para cada línea arancelaria.

— Reducción de un 20 por 100 de la ayuda interna, medida en términos de la Medida Global de Ayuda que, entre otros aspectos, incluye los precios de garantía, los subsidios directos a la producción y los subsidios a la utilización de «inputs».

— Reducción en un 36 por 100 en términos de valor, y en un 24 por 100 en términos de cantidades beneficiadas, de todas las subvenciones a la exportación.

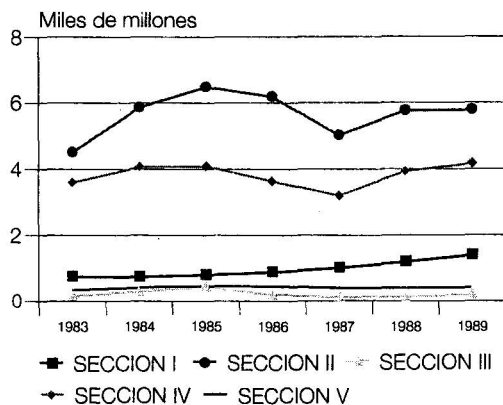
Estos compromisos están lejos de los postulados iniciales de Estados Unidos y del grupo de Cairns, pero han servido, pese a la oposición francesa, para desbloquear las negociaciones del GATT y avanzar hacia un compromiso final.

Finalmente, el MUE supone un paso importante para la consecución de la Unidad Europea. El MUE trae consigo una serie de disposiciones que, en mayor o menor medida, afectan a la competitividad exportadora de América Latina: estándares de producción, procedimientos de certificación y marcas y, finalmente, las reglamentaciones medioambientales.

En lo que respecta a la armonización de las normas de calidad y etiquetado que afectan a los productos, se espera que los mayores costes administrativos y

GRAFICO 3

IMPORTACIONES COMUNITARIAS AGROALIMENTARIAS DE AMERICA LATINA



Fuente: Eurostat



económicos de adaptación se compensen con los beneficios de la unificación. Ante la imposibilidad de imponer una legislación única en esta materia para toda la CE, se ha acordado definir unos estándares mínimos, aceptando mutuamente la legislación propia de cada país. En el ámbito de la circulación de mercancías, los exportadores de América Latina —aun debiendo atenerse a unos criterios mínimos establecidos a nivel comunitario— tendrán la posibilidad de elegir la normativa nacional que resulte más conveniente para introducir sus mercancías. A partir de aquí, el producto podrá circular libremente por la CE.

Las medidas fitosanitarias cobrarán importancia, adoptándose medidas generales de control. A más largo plazo se armonizarán las legislaciones nacionales con medidas más restrictivas de entrada, lo que se traducirá en mayores dificultades para determinados productos agroalimentarios.

En definitiva, diversos productos agroalimentarios latinoamericanos de exportación van a tener que enfrentarse a unas nuevas condiciones de acceso y de competitividad, que también se verán afectados por la reforma de la PAC y el acuerdo del GATT. Sin embargo, el principal problema viene dado por las propias consecuencias de la integración. El Mercado Unico Europeo constituye una gran posibilidad de comercialización de productos de origen intra y extracomunitario. Sin embargo, el alto grado de competitividad y la previsible caída de los precios al consumo suponen un reto para los agentes económicos extracomunitarios. Los países latinoamericanos deberán tener en cuenta las preferencias de los consumidores europeos y el aumento de la demanda de productos



E

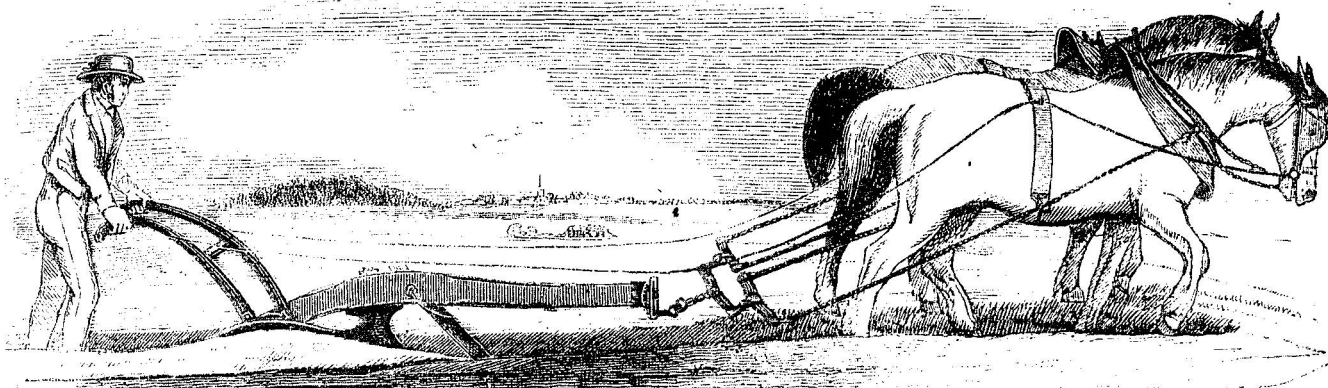
El Mercado Unico Europeo constituye una gran posibilidad de comercialización de productos de origen intra y extracomunitario

de calidad. Asimismo, la mayor competitividad debe obligar a hacer un esfuerzo importante en el abaratamiento de la producción, en la mejora de la comercialización y en las mayores exigencias de calidad e innovación tecnológica.

Es de esperar que la puesta en marcha del MUE tenga efectos de creación de comercio (positivos) y de desviación de comercio (negativos) sobre los países en desarrollo, en general, y sobre AL, en particular. Los incrementos de renta en la CE, derivados del MUE, aumentarán la demanda de importaciones procedentes de estos países (efecto positivo).

La esencia del MUE es la reducción de costes dentro de la CE debido al aumento de la competencia y a la reducción de las actuales barreras nacionales al comercio. En el largo plazo, se espera que el MUE genere economías de escala significativas. La reducción de los costes de producción en la CE reorientará la demanda hacia las producciones comunitarias, en detrimento de las importaciones. En cualquier caso, estos efectos no se sentirán hasta mediada la década de los años noventa.

La cuantificación de estos efectos es difícil de estimar. En productos primarios, la CE es importadora neta de la mayoría de los productos no alimentarios y, en el caso agrícola, protege su producción doméstica mediante la PAC. Por tanto, una reducción de costes en estos sectores será, probablemente, insignificante, no previéndose la aparición de efectos de desviación de comercio. Por otro lado, la demanda de productos primarios exportados por los países en desarrollo aumentará conjuntamente con los ingresos de la CE, aunque a un ritmo más lento, ya que la elasticidad renta de la



demanda para la mayoría de materias primas es menor que uno.

Otro elemento a considerar para evaluar los efectos del MUE es la política comercial de la CE con los países no miembros. En la actualidad se desconoce el futuro de las «restricciones cuantitativas nacionales». En el sistema agroalimentario, hoy en día afectan a los productos hortofrutícolas y pesqueros y son aplicadas principalmente por Francia, Italia, Grecia, Bélgica y Luxemburgo a las importaciones procedentes de Argentina, Brasil, Cuba, Chile y México.

Productos más importantes

Quisiéramos finalizar analizando las perspectivas de los productos agroalimentarios de exportación de AL más importantes: el café y las frutas.

El previsible crecimiento económico y la reducción del IVA provocarán un aumento de la demanda comunitaria de café. El producto centroamericano, de mayor calidad, será el mayor beneficiado. El café brasileño, de inferior calidad, sólo experimentará un aumento leve o incluso nulo. En cuanto al café de Colombia, recibirá un trato especial durante cuatro años, como parte del apoyo comunitario a la lucha contra la droga.

Dentro de las frutas, el plátano ocupa un lugar importante. Es un producto completamente regulado a nivel nacional en el que unas pocas compañías controlan el proceso desde la producción al consumo.

En julio de 1993 ha entrado en vigor la nueva Organización Común de Mercado para el plátano, aprobada en diciembre de 1992. La reglamentación vigente trata de alcanzar un equilibrio entre la producción comunitaria (Canarias y Madeira), la de los países ACP y la del resto de países, entre los que se encuentran los principales productores latinoamericanos (Centroamérica, Colombia y Ecuador). Se ha establecido un contingente arancelario de dos millones de toneladas con unos derechos de aduana de unas 14 ptas/Kg. Las cantidades que sobrepasen este contingente están sometidas a unos derechos de 119 ptas/Kg.

A su vez, el 30 por 100 del mencionado contingente es adjudicado a operadores comerciales en función de las cantidades de plátanos CE o ACP que hayan comercializado en los últimos tres años. El 66,5 por 100 se adjudicará en base al volumen comercializado de producto distinto de la ACP y CEE, también en los últimos años. El 3,5 por 100 restante del contingente se adjudica a comerciantes que deseen iniciar el comercio de plátanos procedentes de Latinoamérica.



LAS tendencias liberalizadoras en el comercio mundial y el crecimiento económico asociado al MUE propiciarán las exportaciones de productos agroalimentarios de calidad hacia la CE

En cuanto al resto de productos tropicales, al ser productos de elasticidades precio y renta elevados, AL se beneficiará de la integración; y ello, pese a la discriminación arancelaria que seguirá beneficiando a los países ACP y a Israel.

Por último, respecto a los productos de la zona templada, como la carne, el azúcar o la soja, su futuro es incierto. La reforma de la PAC elimina las subvenciones a este tipo de productos, lo que, por un lado, aumentará la posibilidad de exportar carne a la CE por parte de Argentina y Uruguay (siempre y cuando se cumplan unos requisitos de calidad y normas fitosanitarias cada vez más exigentes) y, por otro, reducirá las exportaciones de esos mismos países de productos para la alimentación animal.

Consideraciones finales

El futuro de las relaciones comerciales entre la CE y AL debe contemplarse desde una doble óptica, política y económica. A nivel político, las relaciones entre ambas regiones experimentaron un fuerte crecimiento a partir de la incorporación de España y Portugal. Sin embargo, los acontecimientos ocurridos en los últimos años, como la caída del muro de Berlín y la crisis del golfo Pérsico, han ralentizado el proceso de acercamiento que, en nuestra opinión, está condenado a un futuro relanzamiento.

En el ámbito económico, los intercambios comerciales agroalimentarios tienen ante sí un futuro incierto. La reforma de la PAC, las negociaciones del GATT y el MUE generan algunas oportunidades para los países latinoamericanos. Las tendencias liberalizadoras en el comercio mundial y el crecimiento económico asociado al MUE propiciarán las exportaciones de productos agroalimentarios de calidad hacia la CE.

En el lado negativo de la balanza, el aumento de la competitividad puede dejar fuera a algunos países latinoamericanos del comercio mundial de productos agroalimentarios. Desde nuestro punto de vista, AL debe conocer las preferencias del consumidor europeo, producir de acuerdo a lo demandado en estos países, continuar sus políticas de ajuste para ser más competitiva y, fundamentalmente, proseguir en el intento de crear espacios económicos mayores y una estrategia global de comercialización en esa región con el fin de afianzar el futuro en una mejor disposición competitiva frente a la CE. ♦

