

# PANORAMA GENERAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA \*

## INTRODUCCIÓN

A lo largo del periodo de 10 años de las Perspectivas, se espera que el crecimiento de la demanda de alimentos disminuya progresivamente. El crecimiento de la población mundial, el principal impulsor de los aumentos de la demanda, disminuye, mientras se prevé que el crecimiento del ingreso en las economías emergentes sea más débil. Al mismo tiempo, los consumidores, especialmente en las economías emergentes muy pobladas, muestran una propensión cada vez menor a gastar los incrementos de sus ingresos en el consumo de más alimentos básicos. La demanda de carne, pescado y productos lácteos crecerá relativamente con fuerza, provocando una demanda adicional de forrajes, en particular de cereales secundarios y harinas proteicas. Se prevé que la demanda de productos básicos agrícolas para la producción de biocombustibles se estanque debido a los precios más bajos de energéticos y las políticas de biocombustibles más conservadoras en varios países.

## EL COMERCIO AGRÍCOLA AUMENTARÁ, PERO CON TASAS MENORES QUE EN EL PASADO

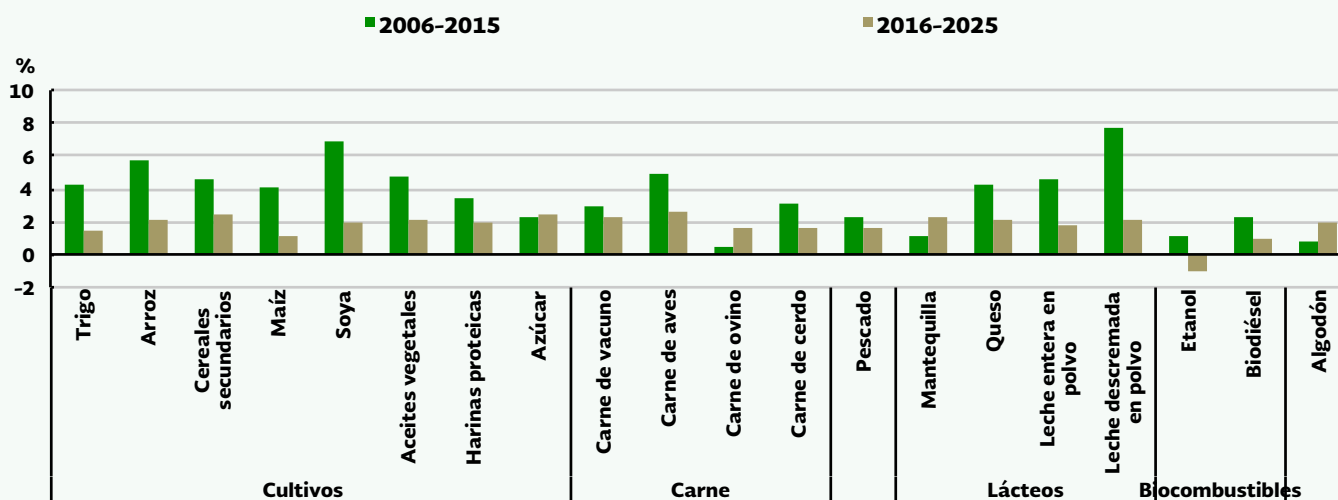
Junto con la oferta y la demanda mundiales, se espera que el comercio se expanda menos durante los próximos 10

años que en la década anterior. Las caídas son particularmente graves en los cereales y los productos lácteos, pero también son evidentes en la carne (con la excepción de la carne de oveja) y el pescado.

En relación con los productos no alimenticios, se espera que el comercio de etanol y biodiésel se contraiga, mientras que el comercio de algodón se recupere después de los fuertes descensos entre 2005 y 2008. Las tasas de crecimiento más lentas para la mayoría de los productos alimenticios necesitan ponerse en contexto, pues los niveles de comercio son más altos en el periodo base en comparación con la década anterior. Por ejemplo, se prevé que el comercio mundial de carne en 2025 sea 22 por ciento mayor que en el periodo base y que el volumen adicional de carne comercializada sea prácticamente el mismo en esta década que en la anterior.

La razón principal de esta desaceleración son las tasas de crecimiento más lentas en las economías emergentes, que tienen una elasticidad de ingreso de la demanda relativamente alta en la mayoría de los productos alimenticios. La importancia de China como principal importador de varios productos básicos significa que la desaceleración del crecimiento de China tendrá un impacto particularmente significativo.

CRECIMIENTO DEL COMERCIO POR PRODUCTO BÁSICO  
Crecimiento anual en términos de volumen



Fuente: OCDE/FAO (2016) "OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas"

\* El texto forma parte del documento: OECD/FAO (2016), OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2016-2025, OECD Publishing, París.

Otra razón para la desaceleración es la adopción de políticas más proteccionistas en algunos de los países importadores más grandes. Si bien la protección del comercio agrícola ha ido disminuyendo en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), varias economías emergentes (como China, India e Indonesia) han perseguido objetivos de autosuficiencia y derivado en la protección de importaciones. En cierta medida, la tendencia a incrementar la protección puede compensarse por nuevos acuerdos comerciales regionales y multilaterales, aunque también pueden alejar el comercio de los que no formen parte del acuerdo. En las proyecciones solo se incluyen los acuerdos comerciales ratificados.

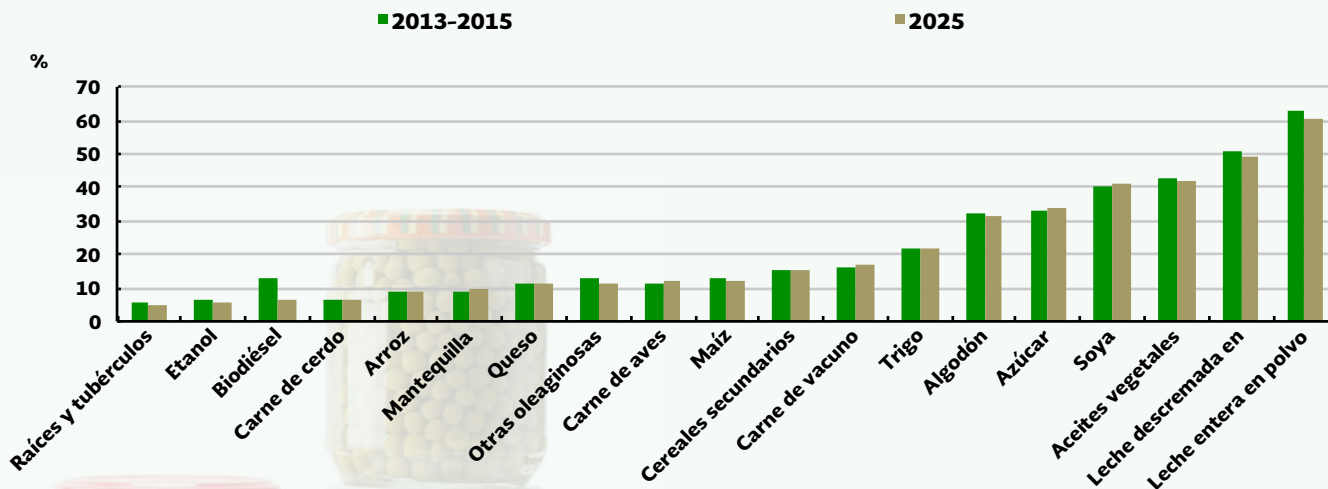
Por tanto, se incorporan disposiciones específicas del acuerdo de Nairobi de la Organización Mundial del Comercio (OMC) pero no del TPP. También se incorporó en la proyección base la decisión de China, en marzo de 2016, de poner fin a la acumulación de reservas de maíz y liberar el adicional al mercado en los próximos años.

La reciente apreciación del dólar estadounidense provocó que las exportaciones de Estados Unidos de América fueran menos competitivas en el mercado mundial y se

redujeran los flujos de exportación de los países cuyas monedas están vinculadas al dólar estadounidense. Por otro lado, su apreciación puede crear oportunidades de exportación para los países con monedas que se deprecian en relación con el dólar estadounidense. Se proyecta, por ejemplo, que Brasil y Argentina amplíen sus cuotas en los mercados mundiales de carne, y que Australia y Nueva Zelanda mantengan su elevada participación en los mercados de lácteos.

La desaceleración del comercio no provocará cambios importantes en la proporción de la producción agrícola que se comercializa. La gráfica Proporción de la producción comercializada compara el porcentaje de la producción que se exportó durante la proyección base con las proyecciones para 2025. No se espera un cambio considerable en la clasificación de los productos básicos durante la próxima década. La leche entera en polvo (LEP) y la leche descremada en polvo (LDP) seguirán siendo los productos agrícolas más comercializados, y los productos lácteos frescos, los menos comercializados. El escaso comercio de productos lácteos frescos, con menos de 1 por ciento de la producción comercializada, se relaciona directamente con las dificultades de transporte y almacenamiento de productos frescos.

**PROPORCIÓN DE LA PRODUCCIÓN COMERCIALIZADA**  
Proporción de las exportaciones en la producción total



Fuente: OCDE/FAO (2016) "OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas"

Los aceites vegetales y la soya son también muy comercializados, con más de 40 por ciento de su producción destinada al mercado internacional. Se espera que se comercialice alrededor de 31 por ciento de la producción pesquera total en 2025. Entre los diferentes tipos de carne, la carne de res y la de aves de corral se mantendrán como las más comercializadas y se prevé que representen 80 por ciento de la carne adicional comercializada en 2025 en relación con el periodo base.

## ¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES DEL PAQUETE DE NAIROBI?

El 19 de diciembre de 2015, la Décima Conferencia Ministerial de la OMC en Nairobi, Kenya, acordó un paquete de Decisiones Ministeriales; algunas de las cuales son relevantes para la agricultura. El “Paquete de Nairobi” incluye un compromiso para suprimir los subsidios a las exportaciones agropecuarias, además de otras decisiones relevantes para la agricultura con respecto de las existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, el mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para los países en desarrollo, medidas relacionadas con el algodón y las normas de origen preferenciales.

**Competencia de las exportaciones:** Un componente clave del Paquete de Nairobi es la Decisión Ministerial sobre competencia de las exportaciones, en virtud de la cual los países desarrollados se comprometieron a eliminar los subsidios a las exportaciones agropecuarias, con excepción de algunos subsidios a la exportación programados para los productos lácteos y procesados y la carne de cerdo. A estos últimos se les dio más tiempo y se acordó su eliminación total hasta finales de 2020. Los países en desarrollo tienen hasta finales de 2018 para eliminar los subsidios a la exportación, pero podrán continuar cubriendo los costos de comercialización y transporte de las exportaciones agrícolas hasta finales de 2023. A los países más pobres e importadores de alimentos se les concederá hasta finales de 2030 para que cumplan sus compromisos.

Además de lo anterior, la decisión contiene restricciones, o “disciplinas”, para prevenir otras políticas de exportación, como subsidios. Estas disciplinas incluyen limitaciones sobre el apoyo al financiamiento de exportadores agrícolas, como créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de aseguramiento; normas para las empresas comerciales exportadoras del Estado; y disciplinas para asegurar que la ayuda alimentaria internacional no impacte de forma negativa en los mercados internos.

**Existencias públicas con fines de seguridad alimentaria:** La decisión sobre las Existencias Públicas con fines de Seguridad Alimentaria reafirma el compromiso de los miembros de la OMC para negociar y hacer todos los esfuerzos concertados a fin de adoptar una “solución permanente” a este asunto, que había estado en el centro de las discusiones de la Conferencia Ministerial en 2013.

**Algodón:** La decisión del Algodón representa un exhorto a los países desarrollados y a los países en desarrollo que se declaren en condiciones de hacerlo para que concedan el acceso libre de impuestos y cuotas a las exportaciones de una lista de productos relacionados con el algodón provenientes de los Países Menos Adelantados (PMA) desde el 1 de enero de 2016 en adelante, en la medida prevista por sus respectivos acuerdos comerciales preferenciales en favor de los PMA. También se requiere que los países desarrollados pongan de inmediato fin a los subsidios a la exportación de algodón, mientras que los países en desarrollo deben hacerlo antes del 1 de enero de 2017.

La decisión también reconoce las reformas hechas por ciertos países a sus políticas internas de algodón que pueden contribuir a la reducción de subsidios internos, al tiempo que subraya que se necesitan más medidas.

**Mecanismo de salvaguardia especial (MSE):** Los países acordaron mantener el derecho de los países en desarrollo a recurrir a un MSE basado en el volumen de las importaciones y los precios de referencia de activación, con disposiciones precisas que se definen según se prevé en el párrafo 7 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. Las negociaciones sobre un MSE se llevarán a cabo en el Comité de la OMC.

Otras decisiones relevantes para la agricultura en la Décima Conferencia Ministerial de la OMC, en Nairobi, incluyeron una decisión sobre normas de origen preferenciales para los países menos adelantados.

La decisión establece que cuando los miembros apliquen un criterio de procesamiento para bienes agrícolas deberán, en la medida prevista por su programa de preferencias, permitir la transformación de las materias primas agrícolas en productos procesados para conferir origen. También se solicita a los miembros considerar la ampliación de un trato preferencial a los productos que contengan materiales no originarios de los PMA de hasta 75% del valor final del producto.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (2015).

### LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS PERMANECERÁN CONCENTRADAS EN UNOS CUANTOS PROVEEDORES CLAVE

Tradicionalmente, las exportaciones agrícolas se concentran en los pocos países que poseen los recursos naturales necesarios para la producción y la infraestructura necesaria para producir y exportar a precios competitivos. Durante la próxima década se mantendrá esa concentración, pero también habrá algunos cambios en productos concretos.

La gráfica Cuotas de exportación de los cinco exportadores principales en 2025, por producto básico, ilustra las cuotas de exportación de los productos básicos seleccionados de cada uno de los cinco principales exportadores en 2025. También indica la cuota de exportación acumulada de los cinco primeros exportadores durante el periodo base (2013-2015). En 2025, al menos 70 por ciento de las exportaciones totales se originarán en solo cinco países por producto. Se prevé que la mayor concentración de las exportaciones en 2025 provenga del comercio de soya, donde los cinco principales exporta-

dores representan casi 95 por ciento de las exportaciones totales. En la mayoría de los productos, las cuotas acumuladas de los cinco mayores exportadores son similares a las del periodo base, con algunas ligeras disminuciones (por ejemplo, trigo y algodón) y algunos aumentos significativos (por ejemplo, queso, azúcar y LDP).

La importancia de unos cuantos exportadores para el suministro de numerosos productos básicos supone impactos potencialmente significativos en el mercado si las exportaciones se interrumpen, como resultado de las crisis de producción o de los cambios de políticas públicas. Esos riesgos son especialmente graves en el caso donde solo uno o dos países tienen una participación significativa en las exportaciones y otros países puedan tener dificultades para compensar el déficit, al menos en el corto plazo.

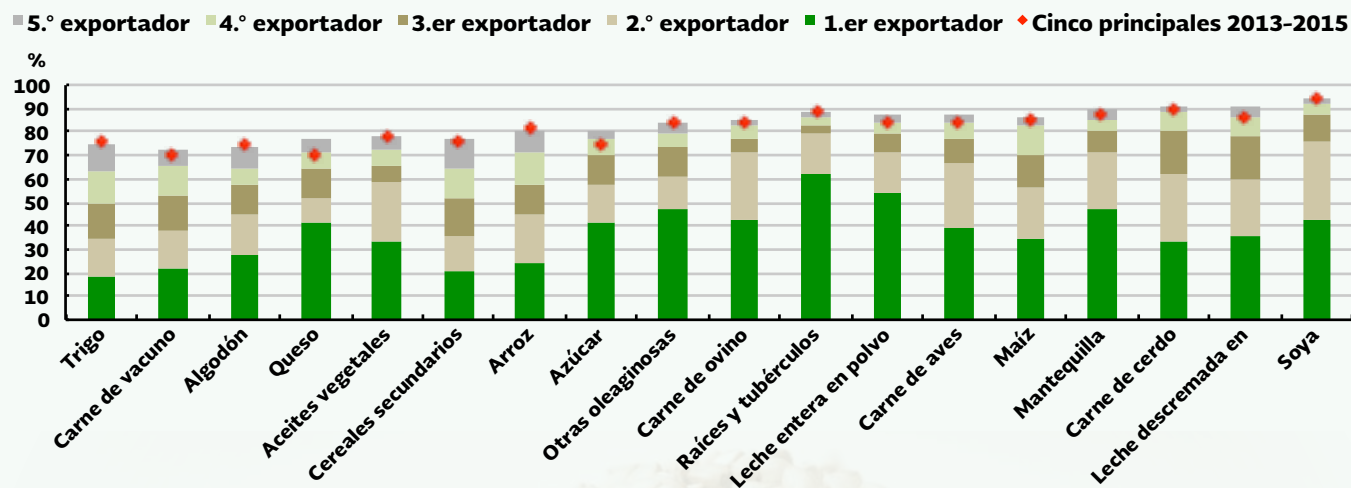
En 2025, se proyecta que un solo país represente 40 por ciento de las exportaciones mundiales de raíces y tubérculos (Tailandia), de LEP (Nueva Zelanda), de mantequilla (Nueva Zelanda), de otras semillas oleaginosas (Canadá),

de carne de ovino (Australia), y de azúcar y soya (Brasil). En cuanto a la mayoría de los productos básicos, la composición y clasificación de los tres principales exportadores no sufre cambios entre la proyección base y 2025, con algunas excepciones. Estados Unidos de América se mantendrá como el principal exportador de maíz, pero perderá parte de la cuota de mercado en favor de Brasil.

Durante el periodo base, los tres principales exportadores de arroz, India, Tailandia y Vietnam, representaron más de 65 por ciento de las exportaciones totales. En 2025, Vietnam e India habrán intercambiado posiciones; Vietnam se convertirá en el exportador más grande y la cuota de exportación de los tres principales exportadores será menor de 60 por ciento. Este es el resultado del surgimiento de Camboya y Myanmar como principales exportadores de arroz.

Se prevé que Brasil sustituya a Estados Unidos de América como el principal exportador de soya y a India como el principal exportador de carne vacuna. Una razón de estos cambios es la depreciación continua del real brasileño, lo que permite que sus exportaciones sean más competitivas.

#### CUOTAS DE EXPORTACIÓN DE LOS CINCO EXPORTADORES PRINCIPALES EN 2025, POR PRODUCTO BÁSICO



Fuente: OCDE/FAO (2016) "OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas"



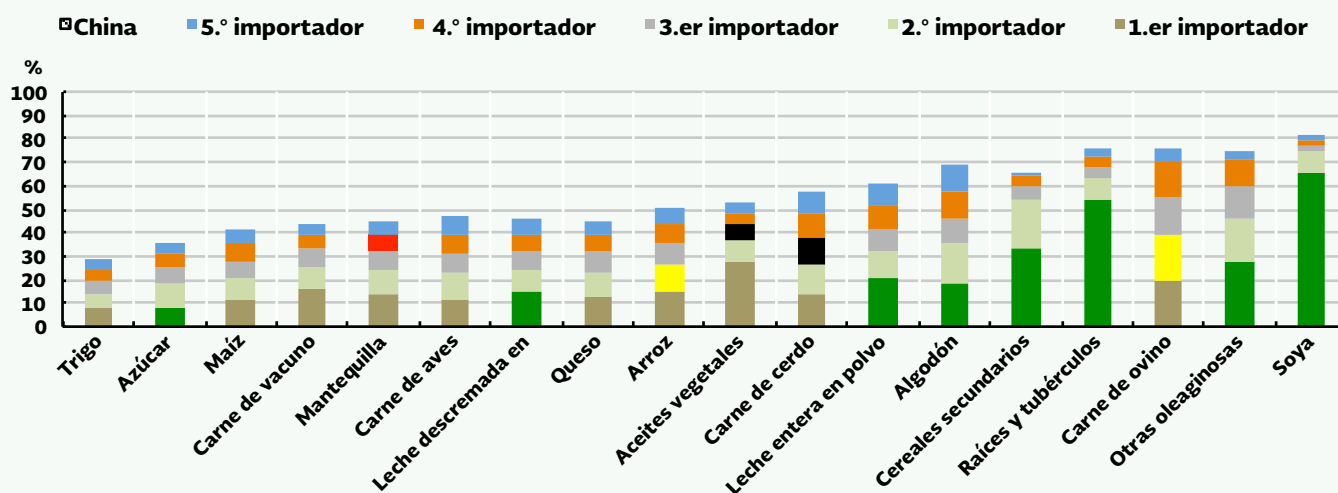
## LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS SERÁN MÁS DISPERSAS, PERO CON CHINA COMO MERCADO CLAVE PARA VARIOS PRODUCTOS BÁSICOS

Con la proyección en muchos países de un crecimiento del consumo por arriba del crecimiento de la producción, las importaciones seguirán más dispersas entre los países que las exportaciones. En algunos productos, sin embargo, más notablemente soya y raíces y tubérculos, una proporción relativamente alta de la demanda de importaciones proviene de solo unos cuantos países. China es un gran importador de varios productos básicos y representa una gran parte de los mercados de soya y otras semillas oleaginosas, raíces y tubérculos, otros cereales secundarios, algodón y leche en polvo.

La alta concentración de las importaciones de semillas oleaginosas y algodón está vinculada con el procesamiento en gran escala de estos productos en unos cuantos países. Se prevé que las importaciones de soya en China representen más de 65 por ciento de las importaciones mundiales en 2025, un aumento de 105 millones de toneladas en comparación con la proyección de referencia. La mayor demanda de importaciones de algodón también vendrá de China en 2025, a pesar de que se espera que Bangladesh ocupe un cercano segundo lugar, seguido de Vietnam e Indonesia. Estos tres últimos países aumentarán sus importaciones de algodón considerablemente en comparación con la proyección de referencia.

China es el mayor productor de carne de ovino y carne de cerdo en el mundo, pero también importa grandes

CUOTAS DE IMPORTACIÓN DE LOS CINCO IMPORTADORES PRINCIPALES EN 2025, POR PRODUCTO BÁSICO



Fuente: OCDE/FAO (2016) "OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas"

cantidades de ambos tipos de carne. Se prevé que durante la próxima década China aumente aún más su producción nacional de carne, así como las importaciones. En el caso de las carnes de vacuno y de oveja, que son los tipos de carne que requieren la mayor parte de los forrajes, las importaciones de China serán incluso superiores a su producción nacional. China se mantendrá como el mayor importador de LDP y LEP en 2025, sin embargo, se espera que sus cuotas de importación de LEP disminuyan de 25 por ciento en 2013-2015 a 21 por ciento en 2025. Se proyecta que Vietnam, Argelia y Nigeria emerjan como principales importadores de LEP.

## CONSECUENCIAS DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS DE CEREALES EN CHINA

Ya se ha señalado la importancia de China para la agricultura mundial en ediciones previas de las Perspectivas, en particular en el informe de 2013, que tuvo un enfoque especial sobre las perspectivas y desafíos para el sector agrícola del país. En las Perspectivas actuales, se espera que la tasa de crecimiento económico de China se desacelere a un promedio de 6 por ciento anual entre 2016 y 2025, en comparación con el promedio de 9 por ciento de la década previa. A partir de la proyección base, se prevé que las importaciones de cereales crezcan en promedio 7 por ciento por año, más lento que la tasa de crecimiento entre 2006 y 2015. Esta desaceleración es un factor importante de las proyecciones para un crecimiento más lento del comercio agrícola y la moderación de los precios internacionales.

Varios mercados experimentarán repercusiones considerables si el crecimiento del PIB se desacelera más de 5 por ciento anual. Un análisis de escenario mediante el modelo Aglink-Cosimo encuentra que tal reducción del crecimiento se traduciría en precios entre 1 y 4 por ciento más bajos de la mayoría de los productos básicos en 2025, en comparación con las proyecciones base. En este escenario, los mayores descensos se producirían en raíces y tubérculos (-6.3 por ciento), semillas oleaginosas distintas de la soya (-3.8 por ciento) y la carne de ovino (-3.7 por ciento). Los descensos de los precios serían menores para la mayoría de las carnes (menos de 3 por ciento para todas, excepto la carne de ovino) y los productos lácteos (menos de 2 por ciento). Entre los productos básicos, la participación de China en las importaciones mundiales se deslizaría en 1-2 por ciento, con una disminución relativamente grande en la cuota de mercado de la carne de cerdo (donde el porcentaje se reduciría a 8 por ciento, respecto de 12 por ciento conforme a la proyección base).

Entre los cereales, el impacto más fuerte en los precios internacionales se encontraría en el mercado de “otros cereales secundarios”, con precios 4.2 por ciento más bajos en 2025. El segundo mayor impacto se encontraría en los mercados de maíz (-3 por ciento). Aunque las importaciones chinas de maíz son mucho menores que para la cebada y el sorgo, las reducciones serían más fuertes en términos absolutos (1.8 millones de toneladas frente a 1.2 millones de toneladas). Esto se debe a que la producción de maíz de China tiene una reacción mucho menos elástica a los cambios en los precios que a la oferta de las importaciones. Los precios internacionales del trigo y el arroz se reducirían 2.5 y 1.9 por ciento, respectivamente.



Los cambios recién anunciados en las políticas públicas de cereales de China podrían tener un impacto considerable. Desde 1996, la participación de China en el mercado mundial de cereales se ha visto limitada por una política para mantener en 95 por ciento el coeficiente de autosuficiencia para cereales clave, como trigo, maíz y arroz. Se han puesto en marcha diversas políticas públicas para alcanzar este objetivo, como las siguientes:

- Precios mínimos para el arroz y el trigo, intervenciones *ad hoc* para el maíz, pagos directos para apoyar la producción de granos, pagos de transferencia para los principales condados productores de granos, subsidio integral de la producción agrícola, así como normas de reservas de regulación y algunas directrices de plantación. A pesar de que también se apoya el precio del algodón y las semillas oleaginosas, el rendimiento financiero persistentemente alto de los cereales ha provocado que las tierras se asignen para la producción de cereales, especialmente de maíz.

## CONSECUENCIAS DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS DE CEREALES EN CHINA (continuación)

- Cuotas arancelarias (TRQ) para el arroz, el trigo y el maíz, las cuales se introdujeron en el momento de la adhesión de China a la OMC, en 2001. Las TRQ equivalen a casi 5% de la demanda interna y están sujetas a aranceles de importación mucho más bajos en comparación con los de las cuotas de importaciones. Las TRQ han limitado las importaciones de los tres principales cereales y provocado el aumento de las importaciones de cebada y sorgo, así como de granos secos de destilería y raíces y tubérculos (yuca), para los cuales no existen cuotas de importación.

Con estas políticas internas y comerciales se incrementó el apoyo al sector de los cereales durante los últimos años, con precios internos aproximadamente un tercio más altos de los que prevalecen en los mercados mundiales. Esto dio lugar a la acumulación de excedentes sustanciales, pues las existencias de maíz pasaron de un estimado de 45 millones de toneladas en 2005 a más de 100 millones de toneladas en 2015. Para el periodo 2013-2015, los coeficientes reservas-utilización habían alcanzado 40 por ciento para el trigo, 45 por ciento para el maíz y más de 60 por ciento para el arroz.

China ha necesitado aumentar las importaciones de cereales para poder satisfacer la demanda de forrajes. Hasta 2009, estas importaciones no representaron más de 2 millones de toneladas, y se trataba de una combinación de maíz, granos secos de destilería (DDG), sorgo, pero principalmente cebada. En general, estas importaciones representaron alrededor de 2 por ciento de su uso total de forraje. Para 2014, esas importaciones se elevaron a 30 millones de toneladas, para representar cerca de 20 por ciento del uso total de forraje. Las importaciones de DDG, sorgo y cebada son casi en su totalidad para alimentación de animales, y representan para el mercado mundial de importaciones proporciones de 80, 75 y 15 por ciento, respectivamente. En contraste, las importaciones de maíz representan una parte mucho más pequeña, de alrededor de 4 por ciento del mercado mundial. Las raíces y tubérculos (yuca) son otro ingrediente importante de alimentos que importa China. La participación de China en las importaciones mundiales aumentó entre 2000 y 2005 de 10 por ciento a más de 50 por ciento, y las importaciones totales de China alcanzaron 8.8 millones de toneladas de materia seca en 2014.

Con las existencias en aumento y la demanda creciente de alimentos, China decidió alinear los precios internos del maíz más estrechamente con los precios mundiales, y los productores de maíz recibirán un pago compensatorio equivalente a la diferencia entre el precio de mercado y un precio de referencia a partir de 2016. La supresión de los precios mínimos y la liberación inevitable de existencias bajarán los precios internos. Si el coeficiente reservas-utilización cayera a un más sostenible 30 por ciento (lo que implica un total de 66 millones de toneladas), entonces se necesitarían liberar alrededor de 35 millones de toneladas. La liberación de existencias tendería a disminuir los precios internos, pero una parte del efecto se compensará con mayores cantidades internas demandadas a precios más bajos. Si las existencias se liberan poco a poco (por decir, 5 millones de toneladas anuales), se añadiría 4 por ciento al comercio anual (de actualmente 130 millones de toneladas) y 0.5 por ciento a la oferta mundial (cifrada en 1,000 millones de toneladas). La sustitución de maíz por cebada, sorgo y DDG podría potencialmente generar efectos mucho más grandes en estos mercados.

En un plazo más largo, China enfrenta restricciones de recursos y ambientales para incrementar su producción de maíz, por lo que se esperaría que las importaciones aumenten. Las Perspectivas actuales suponen que China reformará sus políticas públicas de manera que aborde sus objetivos internos de mantener un alto coeficiente de autosuficiencia sin perturbar gravemente los mercados de maíz internacionales. Sin embargo, el momento y escala de la liberación de existencias es la principal incertidumbre en las proyecciones.

## IMPORTANCIA DEL COMERCIO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

A medida que evolucionan los patrones de consumo y producción, se prevé que el comercio mundial de productos agrícolas continúe en aumento en las próximas décadas. El comercio influirá en el alcance y la naturaleza de la seguridad alimentaria en todas las regiones del mundo.

En 2025, alrededor de una cuarta parte de la población mundial obtendrá al menos 25 por ciento del cereal de uso alimentario de las importaciones. Los países con recursos limitados en Oriente Medio y África del Norte (MENA, por sus siglas en inglés) y una serie de países de África subsahariana son especialmente dependientes de las importaciones de productos alimenticios básicos y de alto valor. La región MENA importa actualmente más de la mitad de su principal alimento básico, el trigo, 70 por ciento de azúcar; y 80 por ciento de aceites vegetales. Se espera que la dependencia de las importaciones de trigo disminuya un poco en la próxima década, mientras que la de otros productos aumente.

En África subsahariana, la necesidad de importaciones de aceites vegetales (50 por ciento), carne de aves de corral (36 por ciento) y azúcar (23 por ciento) es especialmente alta, todas ellas con una tendencia creciente.

A medida que aumentan las importaciones de alimentos, muchos países están cada vez más preocupados por la confiabilidad de los mercados mundiales como fuente de alimentos a precios asequibles. La apertura al comercio incrementa la disponibilidad de alimentos en los países importadores y ejerce una presión a la baja en los precios al consumidor. En resumen, se reducen los riesgos, pues los mercados mundiales tienden a ser menos volátiles que los mercados internos, a pesar de que una mayor dependencia de los mercados internacionales puede dejar a los países vulnerables a las acciones de sus socios comerciales y a los choques externos del mercado.