

Algunas claves para comprender mejor la situación del mercado
europeo de aceites vegetales en la Comunidad (*)

Tomás GARCIA AZCÁRATE
Administrador de la Comisión
de las Comunidades Europeas

(*) Los puntos de vista expuestos no comprometen a la Institución a la que pertenece el autor.

Resumé

Quelques éléments essentiels pour comprendre le marché européen des huiles végétales. L'intervention se structure en 7 points principaux descriptifs:

- 1) La Communauté est déficitaire en produits oléoprotéagineux
- 2) Il n'existe pas de protection douanière
- 3) L'organisation commune des marchés se basent sur des aides du type "deficiency payments"
- 4) La production communautaire s'est développée considérablement depuis 1973
- 5) La dépense budgétaire a aussi augmenté
- 6) Mais les stabilisateurs budgétaires fonctionnent
- 7) Le secteur espagnol commence à s'intégrer.

Quant à ce que nous réserve l'avenir, deux points d'interrogations principaux existent:

- que va-t-il se passer en 1991, à la fin des 4 années prévues de "stand-still"?
- quel va être le résultat de l'Uruguay Round?

1. La Comunidad es deficitaria en este sector

El modelo de desarrollo ganadero seguido en la Comunidad y en España ha consolidado la dependencia europea del suministro de materias primas para la alimentación animal; semillas y tortas oleaginosas en nuestro caso pero también glúten de maíz y productos sustitutivos de los cereales. El cuadro 1 refleja esta situación para los productos que nos afectan más directamente.

Tal y como señala Bonete Perales (1988), "Los ganaderos, por otra parte, eran conscientes de que el modelo de alimentación ganadero estadounidense era superior (mayor aporte protéico) y más barato que el modelo tradicional europeo. En estas condiciones aumentaron muy rápidamente las exportaciones de soja procedentes de Estados Unidos con destino a Europa."

La Comunidad es el primer importador mundial de estos productos. El elemento nuevo en este mercado ha sido el auge de las producciones latinoamericanas, en detrimento de la cuota de mercado de los Estados Unidos, tal y como se constata en el cuadro 2.

2. La Comunidad no tiene protección en frontera

Tal y como hemos señalado en otras ocasiones (García Azcárate - 1986), conviene remontarse a los inicios del proceso de construcción europea. El mundo desarrollado conoció tras la Segunda Guerra Mundial una ola de crecimiento económico prolongada y duradera. Uno de los pilares sobre el que se asentó este auge fue el aumento del comercio internacional, facilitado por una red de acuerdos y rondas negociadoras, estructuradas en torno al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

En esencia, el GATT consiste en la "consolidación" de los derechos de aduana y la "cláusula de la nación más favorecida". La "consolidación" consiste en que un país firmante no puede subir sus aranceles sin ofrecer contrapartidas de idéntica importancia a los restantes firmantes; la "cláusula de la nación más favorecida" quiere decir que los firmantes se comprometen a aplicar entre ellos el régimen arancelario que disfruta el país menos gravado arancelariamente. Por supuesto, se prevén excepciones y cláusulas de salvaguardia.

La constitución de una Unión Aduanera, como la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, es una de las excepciones explícitamente previstas a la cláusula de la nación más favorecida. Los Estados Unidos vieron políticamente con buenos ojos la creación de un embrión de unidad política en el viejo continente, pero se inquietaron del contenido proteccionista y productivista de los artículos del Tratado de Roma dedicados a la agricultura. Sus temores se recrudecieron cuando conocieron el tenor de las propuestas de organización común del mercado de los cereales, con restituciones a la exportación y exacciones reguladoras variables a la importación.

Los negociadores europeos consiguieron la aceptación por el GATT de la Organización Común del Mercado (OCM) de los cereales, ofreciendo a cambio derechos arancelarios nulos sobre el haba y la torta de soja, y muy reducidos sobre la mandioca y otros productos, en la época prácticamente inexistentes pero que se revelaron sustitutos de los cereales. Este fue el principal resultado del "Dillon-Round" en 1960. El "Kennedy Round" se inició en 1964 y vió la consolidación de los derechos nulos del glúten de maíz, a cambio del reconocimiento generalizado de los mecanismos más característicos de la Política Agraria Común (PAC).

Pero los Estados Unidos no estaban sólo preocupados por las limitaciones europeas a sus exportaciones; veían también crecer la capacidad exportadora de la Comunidad y, por lo tanto, la competencia en los mercados de terceros países, aunque no existieran todavía muchos motivos de inquietud: las exportaciones de USA a la Comunidad eran de 1.700 millones de dólares en 1957 y 2.000 millones de dólares en 1967; en cuanto a los terceros países su demanda era creciente. En 1970, las exportaciones agrarias norteamericanas representaban 7.000 millones de dólares y 43.800 millones de dólares en 1981. Los ingresos petroleros de los países productores de crudo, junto con las disponibilidades internacionales de crédito, hicieron de la década de los 70 una época feliz para el comercio agroalimentario que aumentó en volumen un 450 por 100.

La presión norteamericana, de todas maneras, dió sus frutos. Con la primera ampliación, en 1973, la incorporación de Irlanda, Dinamarca y Gran Bretaña, la Comunidad aceptó sin compensación alguna una pérdida neta en cuanto a derechos de aduana de 45 millones de dólares. Este año fue sin duda clave, ya que se produjo el embargo norteamericano sobre las exportaciones de soja y se puso a la luz del día cuán dependiente era en realidad la Comunidad de los Estados Unidos. También fue el año del primer choque petrolero y del inicio del "Tokio-Round". Esta ronda negociadora admitió la existencia y la legitimidad de los mecanismos de protección variable característicos de la PAC, siempre que mediante las restituciones a la exportación no se supere una "cuota equitativa" del mercado mundial, negociada entre los países exportadores.

3. Una O.C.M. basada en pagos diferenciales

Toda Organización Común de Mercado puede sintetizarse en unos pocos elementos esenciales. En este caso El elemento decisivo es la no existencia de protección en frontera que ha obligado a la Comunidad a recurrir al mecanismo característico de la política agraria británica anterior a la adhesión, los pagos diferenciales ("deficiency payments").

Estos pagos adoptan principalmente la forma de ayudas a la transformación para las semillas oleaginosas y de ayudas a la producción y el consumo en el caso del aceite de oliva.

La principal consecuencia de esta situación consiste en que prácticamente todo el peso del apoyo a estas producciones recae sobre el presupuesto, al contrario de lo que acontece por ejemplo en cereales donde el coste se diluye entre contribuyentes y consumidores.

4. Se ha producido un incremento notable de las producciones oleaginosas

El cuadro 3 representa la evolución de las producciones de semillas oleaginosas desde la campaña 1972/73 hasta la presente temporada 1988/1989. Las cifras son suficientemente esclarecedoras para la Comunidad en su composición al 31 de diciembre de 1985:

colza	:	+	400%
girasol	:	+	3.136%
soja	:	+	80.900% (desde 1977)

De nuevo, el aceite de oliva marca sus diferencias, con una producción mucho menos dinámica (cuadro 4).

5. El gasto presupuestario también se ha incrementado

El cuadro 5 recoge la evolución del gasto del FEOGA-garantía en el sector de las materias grasas vegetales, desde 1973. Algunas de las posibles conclusiones podrían ser

- el gasto total ha aumentado en 900% entre 1973 y 1989
- el gasto en el aceite de oliva sólo aumentó en 233%, pero
- el gasto en semillas oleaginosas subió más de un 3000%

Esta realidad explica la instauración de un régimen de cantidades máximas garantizadas en estas producciones.

6. Los estabilizadores presupuestarios funcionan

Quizás convenga antes que nada explicitar cuáles son las principales características del sistema de estabilizadores presupuestarios existentes en este sector:

- Se han fijado hasta el final de la campaña 1990/91 unas cantidades máximas garantizadas: por ejemplo 1.350.000 toneladas para el aceite de oliva y 1,3 millones para la soja (Europa de los 12); 1.411.200 para el girasol español.
- Se calcula una penalización en cada campaña en función de la cantidad en que la producción estimada supera la Q.M.G.
- Dicha penalización -a diferencia de cuanto acontece en los cereales- no es acumulativa.

La experiencia demuestra que el gasto presupuestario está estabilizado y no depende del volumen de la cosecha. Los únicos elementos exógenos e incontrolables son la evolución del precio del mercado mundial y la evolución de la paridad del dólar. Por otro lado, el crecimiento exponencial de las producciones se ha detenido.

Cabe señalar como ventajas de este sistema frente a otros (las cuotas por ejemplo) que no se congela la distribución espacial de las producciones que no se penalizan los agricultores jóvenes ni se consolidan rentas de situación o derechos históricos en base a lo que un día (más o menos lejano) algunos cultivaron.

7. El sector español está iniciando su integración

No quiero desarrollar largamente aquí una problemática que abordarán gente mucho más capacitada que yo, tales como los conferenciantes y participantes que me siguen en el uso de la palabra. Quería, sin embargo, señalar que los agentes económicos (agricultores, transformadores, exportadores y otros) así como la propia Administración española han aprendido rápidamente a utilizar los mecanismos y las posibilidades que brinda la legislación comunitaria con suma rapidez.

Quería, además, señalar también en mis conclusiones algo que está en la mente de todos pero que conviene especificar:

- 1991 marca el fin del periodo de "stand-still". Copiando el título de un libro que estudié intensamente hace muchos años, cabría preguntarse "¿Después de 1991, qué?"
- Las negociaciones internacionales en el contexto del "Uruguay Rond" van a condicionar significativamente el desarrollo futuro del comercio mundial de productos agrarios y las propias políticas agrarias.

Bibliografía:

Bertrand, J.P. y otros (1988): Le monde des oleagineux. Económica.

Bonete Perales, R. (1988): Competencia agrícola entre Europa y Estados Unidos.
Información Comercial Española - Agosto/Septiembre

Carfantan, J. Y. (1985): L'Europe verte sous influence: l'heure du choix. Le
Seuil.

García Azcárate (1986): Las difíciles relaciones comerciales agrarias entre USA
y CEE
Información Comercial Española nº 2058. 10-16 de
noviembre 1986

Oilworld: varios números

Pehaut, Y. (1986): Les oleagineux dans le monde. Económica.

Phillipe, B. (1986): Politique agricole européenne et marchés mondiaux
Económica.

Cuadro 1Importaciones comunitarias

-000 toneladas-

<u>Semillas</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988 (1)</u>
Colza	267	569	494	321
Girasol	627	291	131	163
Soja	12.999	12.949	14.439	10.806
Otras	1.127	1.356	1.396	950
Total	15.020	15.165	16.460	12.240

Tortas oleaginosas

Colza	286	836	447	319
Girasol	1.127	1.282	941	981
Soja	11.551	10.895	10.341	8.587
Otros	3.449	4.000	3.496	4.046
Total	16.413	17.013	15.225	13.933

Fuente: D.G. VI/C/5-C.C.E.

(1) Enero-Noviembre (Grecia excluida)

Quadro 2

Evolución de las producciones USA, brasileña y argentina de haba de soja

-000 toneladas-

Año	57/58-61/62	62/63-66/67	67/68-71/72	72/73-76/77	77/78-81/82	87/88-91/92
U.S.A.	15.411	20.920	30.045	37.402	52.708	54.100
Brasil	235	492	1.798	9.304	12.687	20.760
Argentina	3	18	44	670	3.560	11.400
Otros (*)	9.751	9.090	10.782	10.935	13.401	24.899
Total	25.400	30.520	42.669	58.311	82.356	111.159

Fuente: Oilworld 1958-2007

(*) en particular: China representa el 50% de esta categoría, pero no participa en el mercado exportador.

Cuadro 3

Evolución de las producciones oleaginosas en la Comunidad (000 toneladas)

	<u>Colza</u>		<u>Girasol</u>		<u>Soja</u>	
	CEE-10	CEE-12	CEE-10	CEE-12	CEE-10	CEE-12
1972	1.080		89			
1973	1.060		118			
1974	1.190		102			
1975	938		156			
1976	1.022		127			
1977	944		132		2	
1978	1.231		125		5	
1979	1.205		225		22	
1980	1.996		307		18	
1981	1.999		513		21	
1982	2.679		746		31	
1983	2.492		985		89	
1984	3.490	3.499	1.193	2.321	156	161
1985	3.725	3.737	1.760	2.704	342	347
1986	3.669	3.682	2.288	3.162	902	905
1987(1)	5.945	5.955	2.779	3.907	1.883	1.890
1988(2)	5.398	5.410	2.880	4.165	1.620	1.630

(1) provisional

(2) previsión

Fuente: D.G. VI-C-5 - CCE

Cuadro 4El mercado comunitario de aceite de oliva

	<u>Producción</u>	<u>Consumo aparente</u>	<u>Existencias finales</u>
1978	1.403	1.230	765
1979	1.304	1.259	798
1980	1.334	1.249	894
1981	1.388	1.319	924
1982	1.297	1.353	841
1983	1.517	1.388	918
1984	1.315	1.381	808
1985	1.438	1.331	793
1986	1.435	1.370	787
1987	1.337	1.382	678
1988	1.630	1.370	788
1989	1.120	1.370	444

Fuente: Oilworld (1978-1987);

Elaboración propia 1988 y 1989, siguiendo la misma metodología.

Cuadro 5

Evolución del gasto del FEOGA-garantía en aceites y grasas vegetales vegetales (millones de ecus)

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Aceite de oliva</u>	<u>Semillas</u>
1973	368,7	281,4	87,3
1978-1982	771,5	362,5	409
1983	1.620,9	665,6	955,3
1984	1.752,0	1.088,3	663,7
1985	1.802,8	692,2	1.110,6
1986	2.632,2	604,7	2.027,5
1987 (1)	4.594,2	1.280,8	3.313,4
1988 (1)	4.064,8	1.003,7	3.061,1
1989 (2)	3.674,6	936,5	2.738,1

Source: C.C.E. (varios años): la situación de la agricultura en la Comunidad. Elaboración propia.

(1) provisional

(2) previsión presupuestaria

EVOLUCION DE LAS PRODUCCIONES DE HABA DE SOJA USA, BRASILENA Y ARGENTINA

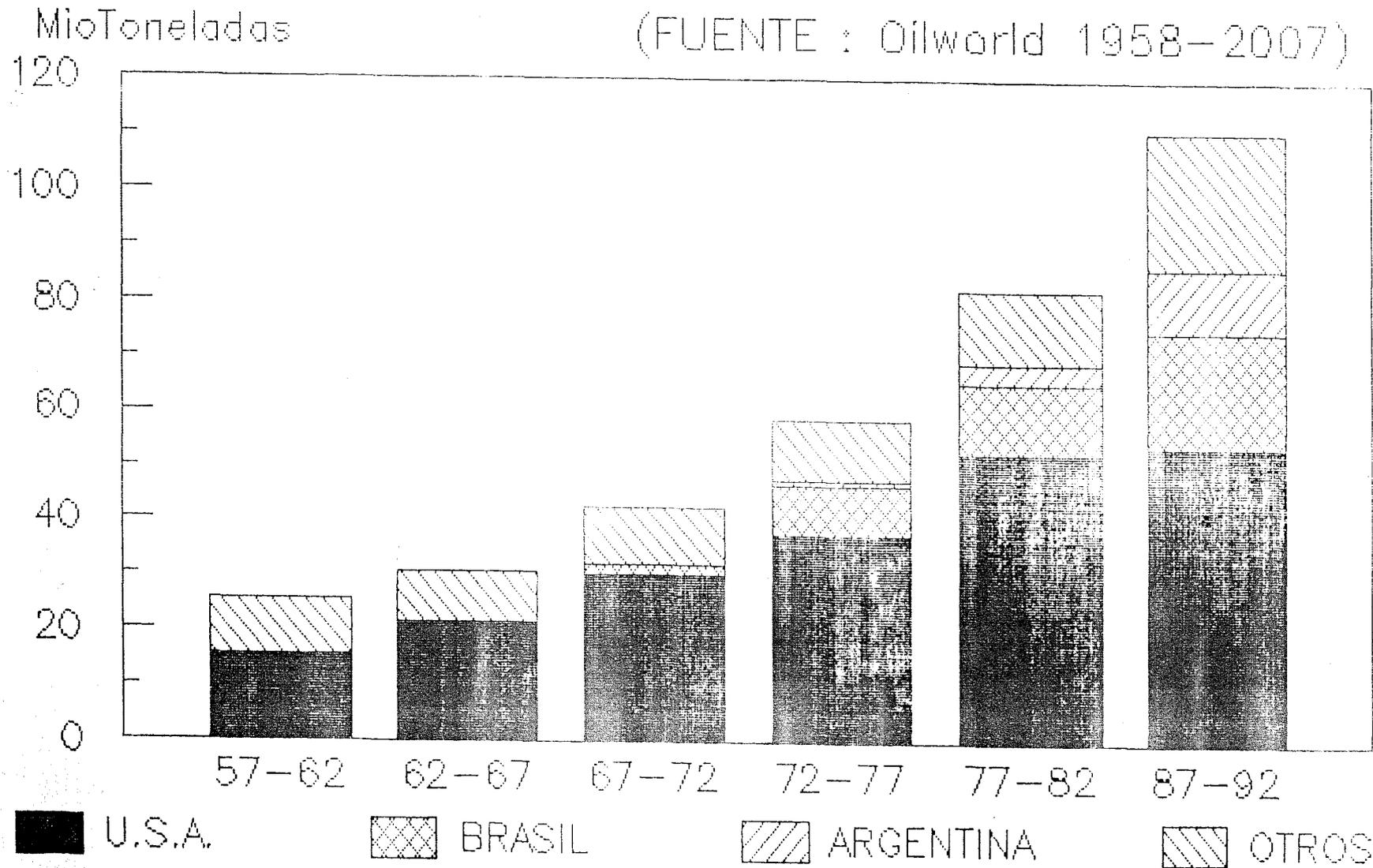
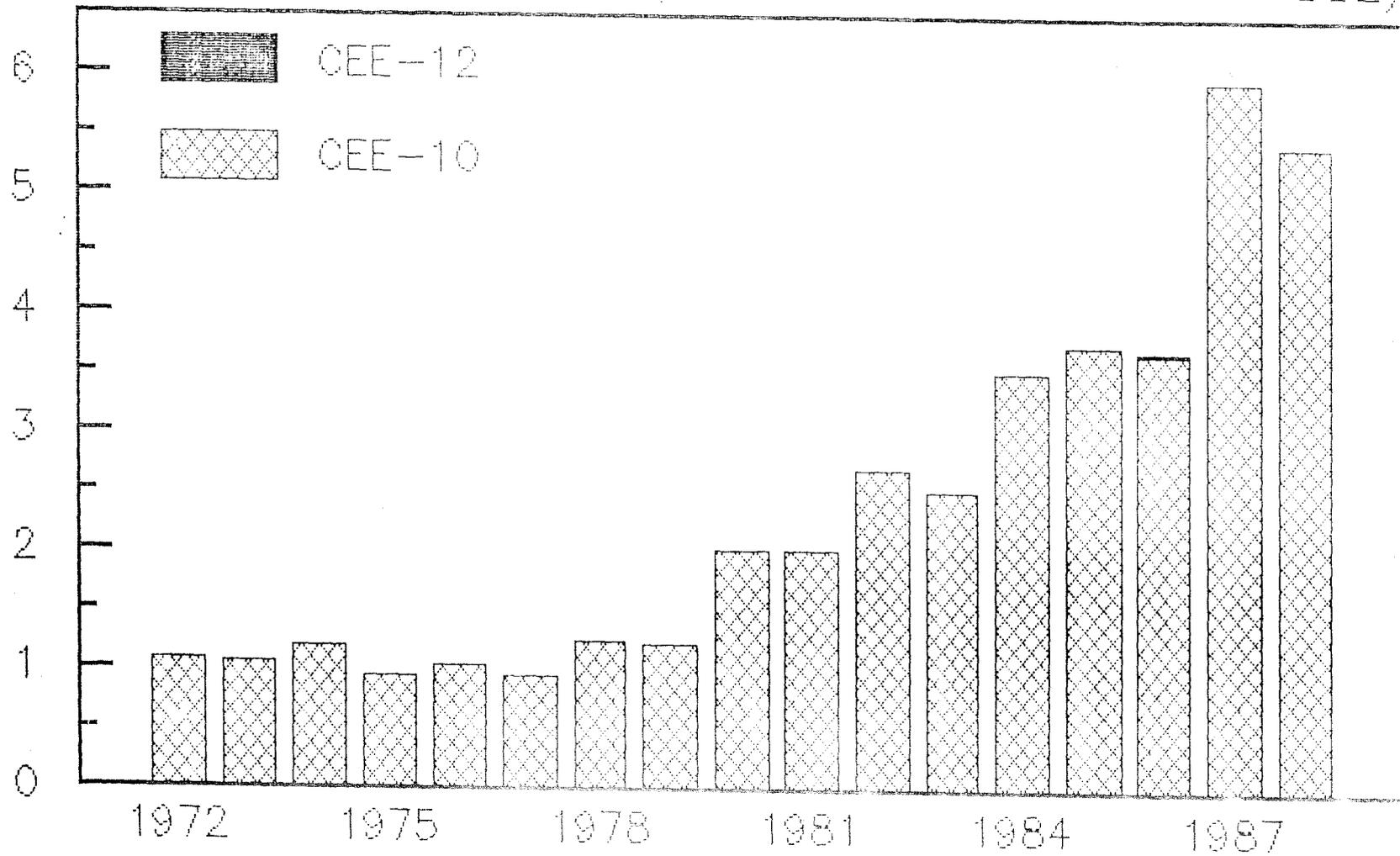


Grafico 2

EVOLUCION DE LAS PRODUCCIONES EN LA COMMUNIDAD - COLZA

MioToneladas

(FUENTE : G.G. VI-C-5 - CCE)

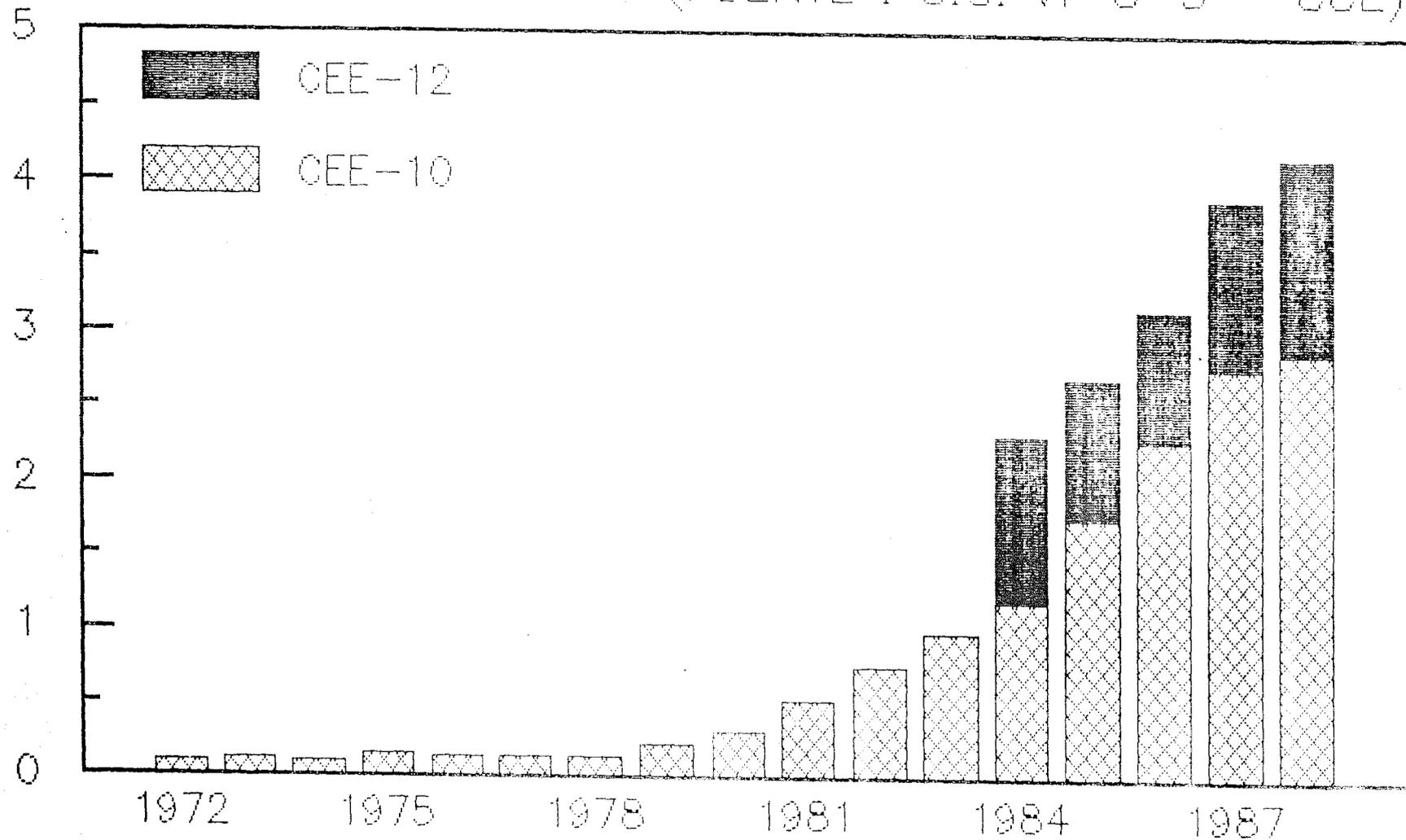


Cuadro 3

EVOLUCION DE LAS PRODUCCIONES EN LA COMUNIDAD - GIRASOL

MioToneladas

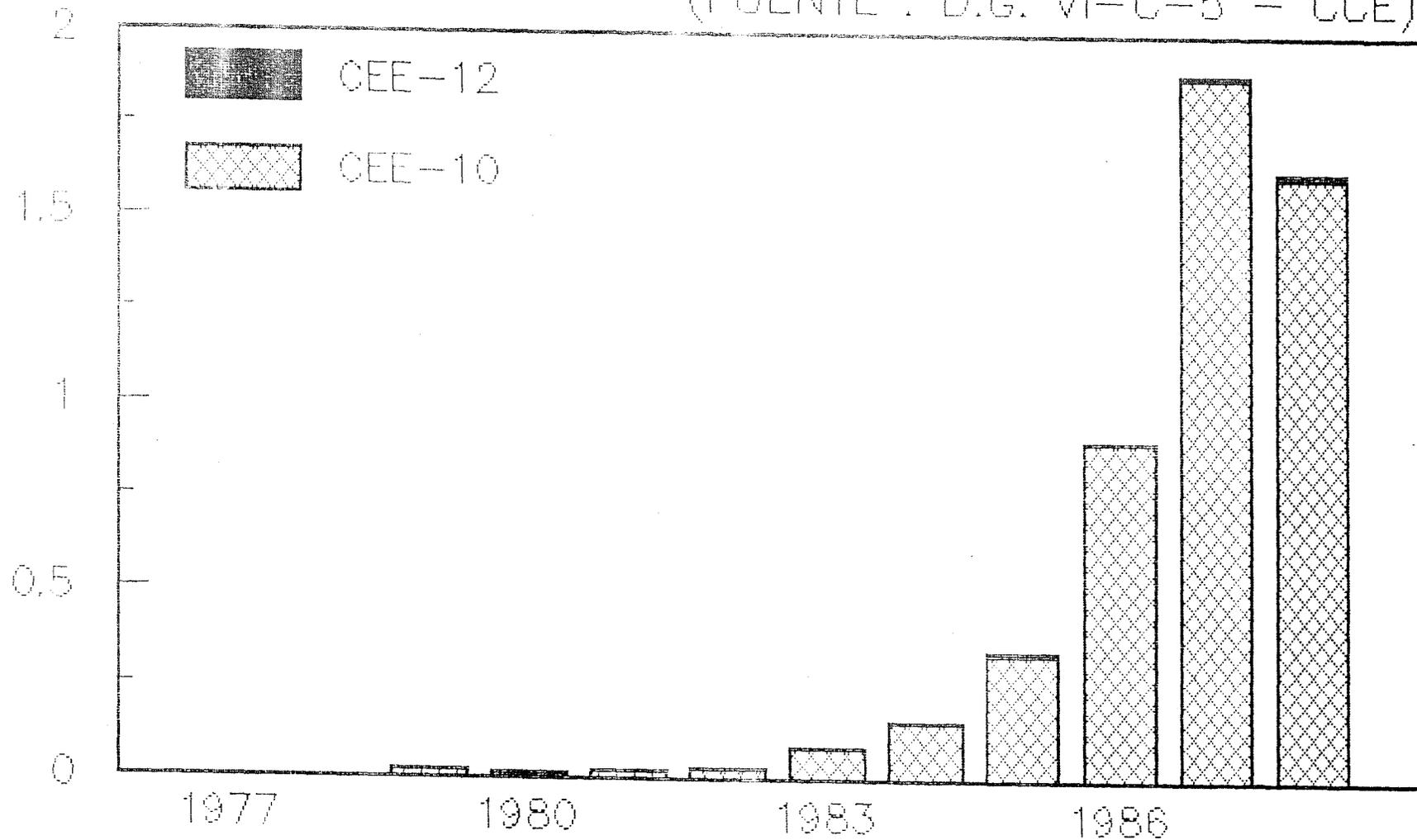
(FUENTE : G.G. VI-C-5 - CCE)



EVOLUCION DE LAS PRODUCCIONES EN LA COMMUNIDAD - SOJA

MioToneladas

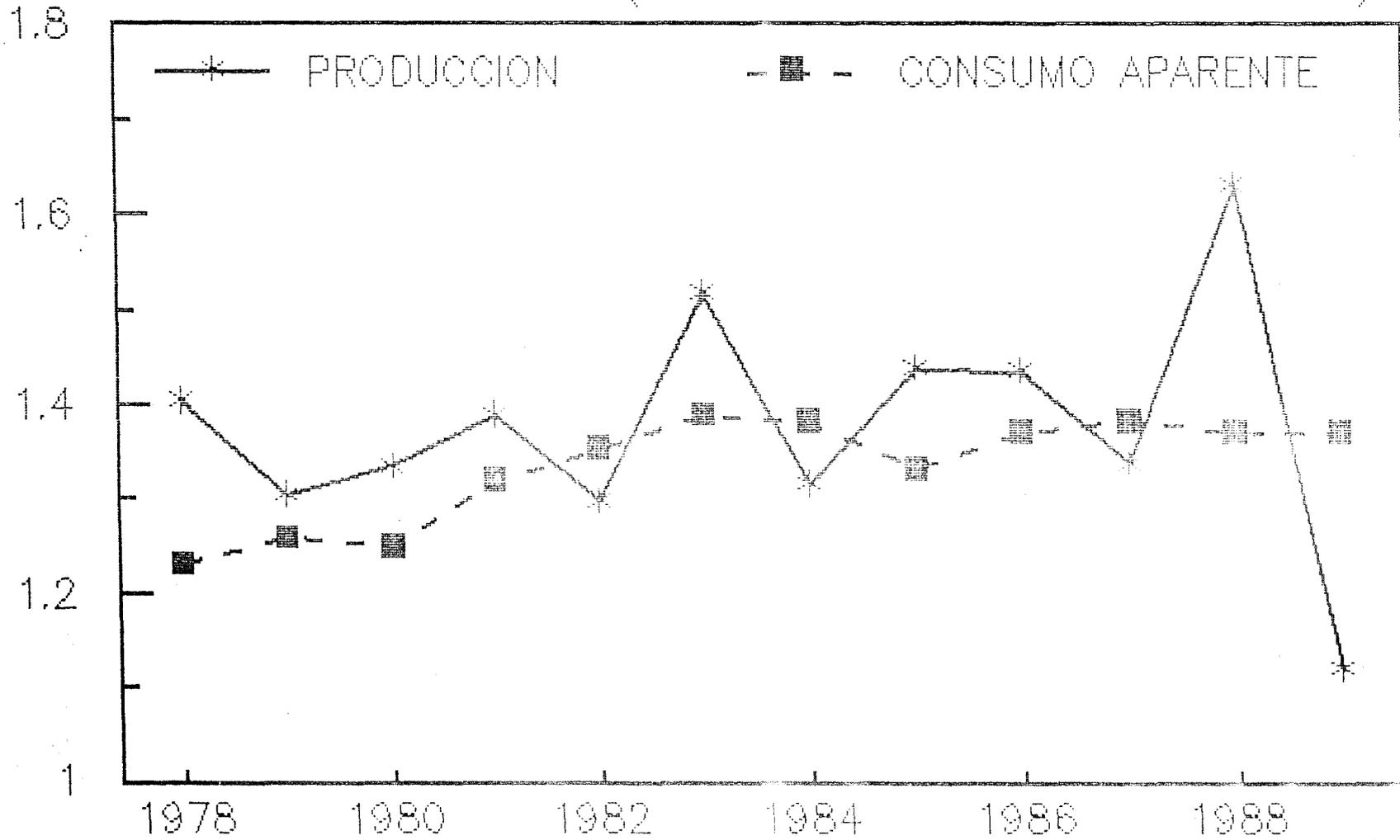
(FUENTE : D.G. VI-C-5 - CCE)



EL MERCADO COMMUNITARIO DE ACEITE DE OLIVA

MioToneladas

(FUENTE : Oilworld 1978-1987)

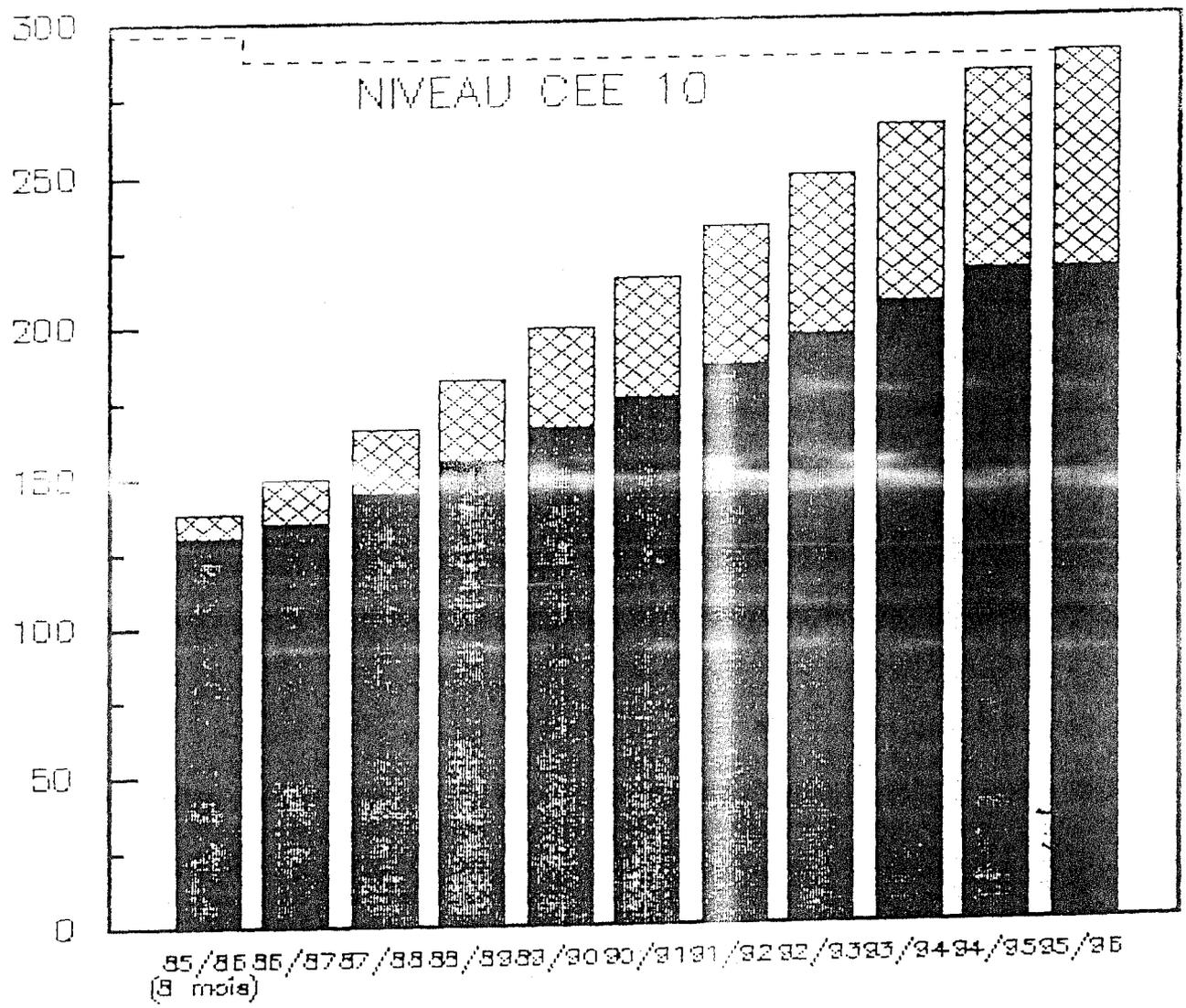


Grafico

HUILE D'OLIVE

Rapprochement prix/aide a la production

ECU/100 Kg ESPAGNE



aide a la production
 prix d'intervention

* On a supposé que le prix d'intervention et l'aide à la production pour la CEE à 10 restaient inchangées jusqu'en 1995/96.

	1985/86 à partir du 1.3	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
prix d'intervention	129,71	134,61	144,81	155,01	165,21	175,42	185,62	195,83	206,03	216,24	216,24
Aide à la production	8,31	14,57	20,83	27,10	33,36	39,62	45,89	52,15	58,42	64,68	70,95

EVOLUCION DEL GASTO DEL FEOGA-GARANTIA EN ACEITES Y GRASAS VEGETAS VEGETALES

MioECU

(FUENTE : C.C.E.)

