

# Intervenciones estatales en respuesta a crisis alimentarias: la fruticultura

*Government interventions in food crises: the case of fruit markets*

**Soledad González Alvarizqueta**  
Licenciada en Economía (UBA).  
Investigadora del Centro de Estudios  
Urbanos y Regionales, CONICET.  
solezalez@gmail.com

## Resumen

Este artículo considera el accionar estatal en países desarrollados y países en desarrollo como respuesta a la crisis alimentaria de 2007-2008 que implementaron los principales importadores de peras y manzanas frescas argentinas. La metodología de trabajo es cualitativa y combina el método de inventario con una tipología por intención. La metodología pretende facilitar la sistematización de las intervenciones estatales en la promoción de la producción doméstica o desincentivar las importaciones que impliquen cambios en las condiciones globales de inserción de la producción nacional. En el texto argumentamos que los Estados en países desarrollados implementaron una batería de políticas públicas tendientes a fortalecer el crecimiento de la actividad en su territorio nacional en conjunto con una política comercial más restrictiva del ingreso de frutas del resto del mundo, que actualiza la importancia de los Estados para garantizar la seguridad alimentaria a su población, en detrimento de las producciones regionales de exportación en países en desarrollo.

**Fecha de recepción:**  
8.1.20

**Fecha de aceptación:**  
3.8.20

**Palabras clave:** Estado - comercio internacional - agricultura - fruta fresca - exportaciones - seguridad alimentaria.

### **Abstract**

*The article discusses public interventions in both developed and developing countries as a response to the 2007-2008 world food crisis. It focusses on the impact on Argentina's exports of fresh fruits (apples and pears) fruits of policy actions implemented by developed countries. The methodology is qualitative and combines the inventory method with a typology by intention. The methodology aims facilitate the systematization of interventions state in promoting domestic production or discourage imports that involve changes in the global insertion conditions of national production. We argue that after the world food crisis, developed states enacted measures addressed at the promotion of domestic fruit production activity in combination with a more restrictive imports policy, thus reinvigorating the state's relevance to assure food security, while confronting the exporting performance of regional domestic production in developing countries like Argentina.*

**Key Words:** *governemnt policies - international trade - agriculture - fresh fruit production - exports - food security*

## **Introducción**

Tras la crisis alimentaria de 2007-2008, los principales compradores de peras y manzanas argentinas desplegaron una batería de políticas públicas que en este artículo ponemos en relación con el devenir exportador de la economía regional del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. El análisis comparado de las frutas de pepita permite identificar una mayor intervención por parte de los Estados más desarrollados en materia de promoción de la producción doméstica y restricción de la política comercial que coinciden con la reducción en los volúmenes de exportaciones argentinas y afectan sobre todo a la venta de manzanas al exterior a partir de 2012.

El trabajo combina el método de inventario por socio con una tipología por objetivo de la intervención para analizar la evolución de las intervenciones estatales en el circuito productivo de frutas de pepita de los principales socios comerciales de Argentina. La principal fuente utilizada para el análisis de intervenciones estatales es la base de datos de *Global Trade Alert*, que guarda registro de “los anuncios creíbles hechos por gobiernos a partir de noviembre 2008 acerca de un cambio significativo y unilateral en el tratamiento de intereses comerciales

externos vs domésticos” (Evenett & Fritz, 2020). Las categorías para clasificar los objetivos de la política se toman de Laird & Vossenaar (apud Laird 1997). Esta tipología permite integrar al análisis medidas arancelarias e intervenciones sobre la oferta doméstica de alimentos, permitiendo un análisis más cabal de las intervenciones estatales que afectan las posibilidades comerciales de los frutos de exportación. Esta metodología presenta las ventajas de ser relativamente sencilla y permite analizar distintos tipos de políticas públicas. Otras fuentes utilizadas para la confección de indicadores relativos a la evolución de producción, consumo, importación y exportaciones de frutas de pepita por país son INDEC, COMTRADE (Commodity Trade Statistics Database), FAOSTAT (Food and Agriculture Organization of the United Nations Statistics) y USDA (United States Department of Agriculture).

El artículo está organizado en cuatro secciones. En la primera repasamos algunas de las problemáticas estructurales en la producción de alimentos, que actualizan la importancia de la trayectoria y actualidad de las intervenciones estatales tendientes a promover la seguridad alimentaria. En la siguiente analizamos la evolución de las exportaciones argentinas de manzanas y peras en los principales destinos de exportación. En la tercera sección analizamos la batería de instrumentos desplegadas por los principales socios comerciales utilizando el método de inventario por objetivo de la intervención por país. En última se formulan algunas reflexiones respecto de la intervención estatal de los principales importadores tras la crisis alimentaria para caracterizar las condiciones globales que afectaron el devenir de las exportaciones de la economía regional (2008-2019). El análisis permite concluir que la crisis alimentaria reconfiguró un conjunto de políticas, especialmente en los países centrales que concentran la mayor parte de la demanda global y que resultan negativos para las producciones regionales de exportación en países periféricos.

## **Las causas estructurales de la crisis y la seguridad alimentaria mundial**

La actual crisis alimentaria mundial tiene tres características principales: es una crisis multifactorial o compleja, global y duradera (Sumpsi 2011) manifestada en una tendencia fuertemente alcista en los alimentos, que aumentaron en un 83% entre enero de 2005 y junio de 2008, cuando se inaugura un período de precios internacionales más altos y volátiles (McMichael 2016). La escalada no fue homogénea para todos los grupos de alimentos por igual: por ejemplo, si bien el maíz casi triplicó el precio, el trigo creció en un 127% y el precio del arroz aumentó en un 70% respecto de 2005 (Mittal 2009). El precio medio en dólares por kilo de exportación de las manzanas argentinas registró una suba del 68% entre 2005 y 2008, mientras que la suba en el precio medio de exportación de la pera fue de 61%, de acuerdo con los datos de INDEC.<sup>1</sup> Ambos precios mantienen su tendencia alcista, si bien más moderada, durante todo el período de análisis.

Existe una multiplicidad de motivos que causaron la suba de los precios. Entre los elementos estructurales de la configuración alimentaria global se encuentra la hipótesis de

que ya están en uso la totalidad de las superficies cultivables (Moore 2007; Krugman 2013), el creciente riesgo que representa el cambio climático a nivel microeconómico en la rentabilidad del ciclo de cosecha y a nivel macroeconómico en la disponibilidad alimentaria, la pérdida de la productividad de la tierra debido a la erosión de los suelos, la escasez del recurso hídrico para la agricultura y la presión de la urbanización sobre áreas tradicionalmente agrícolas (Sundquist 1992). Por otro lado, a partir de 2007 el precio de los fertilizantes se duplicó y hasta triplicó. Este aumento está vinculado con el fuerte crecimiento en el precio de la energía proveniente del petróleo y el gas natural, afectando los costos de producción del sector agrario. Otro elemento que redujo la oferta de recursos para la producción de alimentos y a su vez presiona sobre la demanda es el crecimiento en la generación de biocombustibles a partir de cereales y otros cultivos. Vinculado con una mayor demanda, se atribuye importancia a los cambios en la dieta alimentaria de las nuevas clases medias en los países en desarrollo, sobre todo en Asia (Heady y Fan 2008) que, al incluir más alimentos cárnicos en la dieta, incrementa la demanda de cereales básicos y superficies cultivables para forrajes. En cuanto a la mayor volatilidad, algunos analistas señalan una nueva causalidad financiera de los movimientos en el precio de las *commodities*, que habría arrastrado el precio de otros productos alimentarios a partir de la creación del mercado de futuros por parte de Goldman Sachs en 1991 y las subsiguientes innovaciones vinculadas a la especulación financiera en *commodities* (Rubio 2007; Kaufman 2010).

El brusco cambio en los precios dificultó la disponibilidad de alimentos al interior de los territorios nacionales, sobre todo en aquellos países que importan la mayor proporción de su canasta básica alimentaria. Pero al interior de los territorios nacionales, la crisis afectó las condiciones de acceso a los alimentos para las poblaciones, impactando diferencialmente sobre los países con salarios más cercanos al nivel de subsistencia, donde los trabajadores gastan entre un 60% y un 80% de sus ingresos en alimentos, en comparación con el 10% o 20% en los países ricos (Mittal 2009).

En ese contexto, se puede observar que los Estados aplicaron, a través de sus instituciones, un conjunto de medidas orientadas a proteger a su población de la inseguridad alimentaria y la desigualdad en el acceso a los alimentos. Los renovados y persistentes problemas de nutrición y salud de la población han provocado alertas sobre la importancia del Estado para garantizar la seguridad alimentaria (Sumpsi 2011). Diversas instituciones, entre ellas el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura han abogado por una reforma del Acuerdo de Agricultura avalado por la OMC de tal manera que las instituciones internacionales permitan a los países elaborar políticas que fomenten una mayor seguridad alimentaria de su población.

Las intervenciones por parte de los Estados frente a la crisis alimentaria presentan un contraste respecto de la orientación en las políticas alimentarias vigentes durante el

Consenso de Washington y las negociaciones tendientes a la liberalización del comercio internacional agrícola pactadas en el Acuerdo de Agricultura, promotoras del desmantelamiento paulatino de las intervenciones por parte de los Estados en el sector agrario con el objetivo de aumentar el flujo de comercio, aunque cabe destacar que el Acuerdo reconoce la legitimidad de las intervenciones estatales con fines “no comerciales”, que incluyen la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el cuidado del medio ambiente.<sup>2</sup>

El concepto de seguridad alimentaria refiere al cumplimiento de la disponibilidad y acceso a alimentos suficientes en cuanto a su cantidad y variedad como un derecho de todos los ciudadanos a una alimentación adecuada, estable y sustentable (FAO, 2006; Aguirre, 2004). Un enfoque de derechos para la alimentación supone asumir que la sociedad destinataria de esa demanda tiene suficientes recursos, tanto económicos como institucionales, para asegurar que todos sus miembros estén adecuadamente nutridos. El enfoque de derechos permite considerar a la alimentación como un problema ético, que permite superar los enfoques puramente técnicos y a su vez ofrece un marco legal para desarrollar políticas alimentarias. Además, permite desplazar la responsabilidad de la alimentación de la población a los Estados.

Toda intervención estatal, por acción y/u omisión, tiene efectos sobre las decisiones de producción, inversión y comercio. De acuerdo con la terminología referida en los Acuerdos en el ámbito de la OMC, las subvenciones se identifican en tres compartimentos: el verde refiere a subvenciones permitidas, el ámbar a subvenciones sujetas a reducción y el rojo refiere a subvenciones prohibidas. En agricultura, los países miembros se comprometieron a reducir la ayuda interna y sostener el acceso a los mercados vigentes en los primeros años de negociación, 1986-1988: toda medida que sobrepasa los niveles de compromiso de reducción en el compartimento ámbar están prohibidas, aunque no existe un compartimento rojo. A los efectos del análisis que realizamos en este artículo, clasificaremos todas las medidas ámbar implementadas.

El Acuerdo de Agricultura planteó un tratamiento diferencial de las medidas de intervención sobre el comercio internacional, proponiendo eliminar medidas no arancelarias, como las restricciones comerciales a la importación (cuotas y prohibiciones), aranceles móviles de acuerdo a precios vigentes, precios mínimos de importación, restricciones voluntarias de exportación y compras estatales, y a su vez sosteniendo la implementación de aranceles a la importación tal que permitan sostener las condiciones del acceso al mercado. En la práctica, el instrumento más utilizado son los contingentes arancelarios, donde las cantidades aprobadas dentro del contingente reciben una tarifa diferencial, en general nula o por debajo de la tasa que se aplica a unidades que superan el contingente expresado. El diferencial de tasas puede ser tan alto que limite el ingreso de mercancías a las cantidades expresadas en el contingente. Las barreras para-arancelarias comprenden un gran conjunto de políticas de intervención como por ejemplo trámites aduaneros y administrativos,

implementación de licencias para vendedores y compradores, implementación de certificaciones obligatorias para diferentes productos y/o medidas sanitarias y fitosanitarias. Estas medidas no generan un ingreso para el gobierno importador. Otro tipo de medidas está vinculado al acceso y las condiciones de financiamiento para el comercio exterior, incluye programas de financiamiento a productores y distribuidores, estas pueden incluir cartas de crédito, garantías de pago, bonos y seguros de crédito a la exportación, entre otras medidas.

El Acuerdo de Agricultura contribuyó a una reducción diferencial del apoyo a la agricultura, sobre todo en países en desarrollo –por ejemplo, en Argentina– también impulsada por los graves déficits fiscales y las crisis de deudas que sufrieron algunas economías durante las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, en los países más desarrollados el proteccionismo agrícola permanece en niveles muy altos (Anderson y Martin, 2006).

### **El comercio internacional de peras y manzanas argentinas**

El circuito productivo de peras y manzanas se desarrolla en el Valle de Río Negro, en las provincias de Río Negro y Neuquén. La región tiene una larga tradición exportadora. El mercado externo ha funcionado históricamente como motor de la expansión productiva (Bandieri 1995), ha ido perdiendo peso como destino de la producción, pero mantiene una escala que supera los requerimientos de este tipo de fruta en el mercado interno. Si bien la fruta de pepita argentina ha ido perdiendo mercados por diversos motivos (De Jong 2008; García y González Alvarisqueta 2015, Rofman 2008), la exportación representa un destino de comercialización muy importante para el Valle.

Durante el período de 2002 a 2013, las exportaciones de manzanas representaron el 26% de los mercados de destino de esa fruta, y ese porcentaje se ha mantenido relativamente estable durante el período hasta 2010, año en que la importancia de las exportaciones disminuye hasta un mínimo del 17% de la producción total en 2012. El mercado interno sostiene una participación más cambiante como destino de exportación que en promedio representa un 30% del total de fruta producida, con un mínimo en 2003 del 24% y un máximo de absorción de la cosecha en 2010 del 37%. La industria absorbe el resto de la producción, e implica menores precios de colocación para los productores, muy por debajo de los costos de producción (Funbapa 2002–2013).

La exportación de manzanas frescas argentinas muestra un comportamiento diferencial antes y después de la crisis alimentaria. Una primera etapa comprende los años 2002 a 2007, en los que se verifica un crecimiento en el volumen exportado y un crecimiento sostenido del precio, que se acelera a partir de 2006. Los años inmediatos posteriores a la crisis verifican un precio más estable en torno a 0,75 dólares por kilo, acompañado por una drástica caída en los volúmenes exportados. En el período que va de 2011 a 2014, los precios vuelven a crecer de manera sostenida, aunque con mayor volatilidad, y los volúmenes colocados registran una

amplia variación, con un pico en cantidades exportadas que se registra en 2011 y que luego cede a volúmenes más bajos y más estables a partir de 2012.

**Tabla 1.** Venta de manzanas frescas argentinas al resto del mundo: volumen de facturación, producto y precio promedio de manzanas frescas 2002-2017

Año	Monto FOB (USD/kilo)	Peso Neto (kg)	Precio implícito de exportación (u\$s por kilo)
2003	81.986.638	200.430.666	USD 0,41
2004	90.857.145	206.312.577	USD 0,44
2005	125.265.878	273.623.682	USD 0,46
2006	116.649.215	237.300.282	USD 0,49
2007	158.426.610	283.249.814	USD 0,56
2008	175.395.748	235.861.307	USD 0,74
2009	146.353.913	207.195.390	USD 0,71
2010	140.498.809	180.435.696	USD 0,78
2011	189.615.298	234.339.154	USD 0,81
2012	117.644.211	132.116.720	USD 0,89
2013	157.393.986	163.598.176	USD 0,96
2014	137.264.643	144.339.812	USD 0,95
2015	85.596.688	106.309.368	USD 0,81
2016	73.752.272	90.942.080	USD 0,81
2017	75.150.060	77.745.930	USD 0,97

**Fuente:** Elaboración propia en base a años disponibles del INDEC

Las exportaciones de manzanas argentinas están concentradas hacia los principales destinos de exportación. Los cuatro países que más compran manzanas argentinas, por orden de importancia, son Brasil, Rusia, Países Bajos y Bélgica. Estos cuatro países compraban en 2002 más del 70% de las manzanas exportadas, aunque su participación en las exportaciones cae al 50% en 2014.

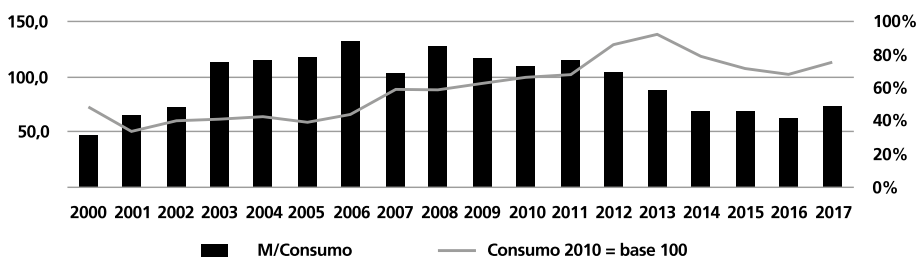
La tabla 2 permite tomar dimensión de la caída porcentual en el volumen de exportación a los principales socios comerciales tras la crisis agroalimentaria internacional, a su vez principalmente impulsada por países desarrollados como son Bélgica y los Países Bajos, que juntos aportan el 80% de la caída. Brasil, el principal socio comercial y Bolivia y Paraguay sostienen, aunque no llegan a compensar, el volumen comercializado.

**Tabla 2.** Evolución media de exportación de manzana fresca (kilos) por principal destino de exportación. 2002-2007 y 2009 y 2013. Variación y aporte.

País/región	Media	Media	Variación	Aporte
	2002-2007	2009-2013		
Total	154.112.836	115.346.828	-25%	-25%
Brasil	45.177.948	49.301.906	9%	3%
Rusia	53.471.395	42.560.455	-20%	-7%
Países Bajos	29.387.310	19.692.648	-33%	-6%
Bélgica	26.076.184	3.791.820	-85%	-14%

**Fuente:** Elaboración propia en base al INDEC

Rusia es el principal importador de manzanas del mundo. La caída de las exportaciones hacia ese país está vinculada con la devaluación programada del rublo a partir de noviembre 2008, que afectó los niveles de importación de frutas (Gráfico 1). En agosto de 2012 la Federación Rusa ingresó a la Organización Mundial de Comercio con un Protocolo de Adhesión a través del cual se comprometió a reducir gradualmente las tarifas de importación de alimentos. Sin embargo, a raíz de la intervención rusa en la crisis de Ucrania, desde 2013 Estados Unidos y la Unión Europea (UE) impusieron a Rusia sanciones unilaterales. Como contrapartida, Rusia estableció una prohibición a la importación de alimentos y creó un programa de sustitución de importaciones agrícolas con subsidios a la inversión y a la importación de variedades euroasiáticas que producen frutos de mayor durabilidad. El consumo de manzanas en Rusia alcanzó un pico en 2013 y se sostiene por encima de sus niveles históricos. El gobierno ha logrado profundizar la sustitución de importaciones de manzana, que el Plan de Sustitución de Importaciones propone totales para esta fruta en 2020.

**Gráfico 1.** Evolución del consumo de manzanas frescas en Rusia y participación de las importaciones en el consumo

**Fuente:** Elaboración propia con base en USDA



Este contexto político y las medidas de intervención implementadas implicaron una reducción significativa en el volumen de importaciones rusas, afectando en particular a la manzana argentina por la importancia de la participación de las compras rusas en el total exportado por Argentina, que en volumen representaron en promedio un 25% de los envíos de manzana fresca al resto del mundo entre 2003 y 2008, volumen que desciende a un promedio de 18% de los envíos de manzana fresca al exterior en el período que va de 2009 a 2014 y oscila entre 10% y 15% en los años 2015 y 2016.

La reducción en el volumen de envíos de manzanas frescas argentinas hacia Rusia implicó una pérdida de financiamiento importante para el Valle. Rusia era el único comprador que financiaba los programas de exportación mediante anticipos de pago. Si bien el precio de colocación en dólares por kilo en el mercado ruso era sustantivamente inferior al precio de las manzanas frescas colocadas en otros mercados, la forma de pago resultaba un ahorro importante en financiamiento para las exportadoras frutícolas argentinas, sobre todo a partir del encarecimiento del crédito tanto a nivel internacional como local a partir de la crisis 2008.

La reducción de la importancia de los mercados europeos está relacionada con el impulso que ha tomado el consumo generalizado de variedades club, vinculado a innovaciones biotecnológicas en el diseño de la fruta.<sup>3</sup> Nueva Zelanda es el país que logró atender esta demanda del mercado europeo, logrando captar los precios diferenciales. Por otra parte, el veto ruso a la fruta proveniente de la Unión Europea generó una mayor acumulación de stock de fruta fresca en el Continente (Toranzo 2016), perjudicando el ingreso de fruta argentina en contraestación en las variedades tradicionales, que ahora provee Polonia, el principal productor de manzanas europeo.

Argentina es el segundo exportador mundial de peras, sólo superado por China, cuya producción está destinada a abastecer al mercado asiático, especializada en variedades chinas de baja demanda en el resto de los mercados. Argentina conserva su ventaja competitiva natural en esta fruta, tradicionalmente destinada a los mercados europeos y a Brasil.

El comercio internacional de peras frescas argentinas se puede analizar en torno a tres etapas. Una primera etapa comprende los años 2002 a 2008, donde hay un crecimiento en el volumen colocado, y un crecimiento acelerado del precio. En el período 2009-2010 el precio se mantiene relativamente estable en torno a los 0,75 centavos de dólar por kilo, con una caída fuerte en volumen. Las cantidades comerciadas crecen nuevamente en 2011, recuperando niveles de venta previos a la crisis de 2008 aunque con alta variabilidad en las cantidades, como se puede apreciar en la en la Tabla 3.

**Tabla 3.** Venta de peras frescas argentinas al resto del mundo: volumen de facturación, producto y precio promedio de peras frescas 2002-2017

Año	Monto FOB (USD/kilo)	Peso Neto (kg)	Precio implícito de exportación (USD por Kilo)
2002	135.480.299	310.797.484	USD 0,44
2003	148.575.258	328.188.451	USD 0,45
2004	53.970.943	321.017.191	USD 0,48
2005	208.843.111	440.513.601	USD 0,47
2006	210.693.260	395.687.169	USD 0,53
2007	271.161.647	454.429.657	USD 0,60
2008	339.839.629	464.946.447	USD 0,73
2009	338.854.486	454.040.972	USD 0,75
2010	337.437.667	419.852.803	USD 0,80
2011	411.841.857	472.486.568	USD 0,87
2012	364.236.337	394.935.304	USD 0,92
2013	422.065.207	442.281.142	USD 0,95
2014	379.298.670	409.363.884	USD 0,93
2015	282.910.207	332.907.984	USD 0,85
2016	270.109.043	310.065.677	USD 0,87
2017	257.113.951	279.799.563	USD 0,92

**Fuente:** Elaboración propia en base al INDEC

Los principales destinos de exportación de las peras frescas son la Unión Europea, Brasil, Rusia y Estados Unidos. Estos cuatro destinos concentraban en 2002 más del 95% de las peras exportadas, aunque la pérdida de volumen en los envíos a la Unión Europea y Estados Unidos disminuye la concentración de las ventas para el final del período. Estos destinos caen en su participación de forma leve y progresiva, impulsando la caída del total de exportaciones durante todo el período. En 2016, estos destinos concentran un 87% de las exportaciones de pera frescas.

**Tabla 4.** Evolución media de exportación de pera fresca (kilos) por principal destino de exportación. 2002-2007 y 2009 y 2013. Variación y aporte.

País/región	Media	Media	Variación	Aporte
	2002-2007	2009-2013		
Total	375.105.592	436.719.358	16%	16%
Unión Europea	155.023.182	120.005.873	-23%	-9%
Brasil	82.720.784	148.362.928	79%	17%
Rusia	73.176.764	99.068.895	35%	7%
Estados Unidos	46.781.734	35.267.098	-25%	-3%

**Fuente:** Elaboración propia en base al INDEC

El análisis de las variaciones en volumen en el comercio internacional de la pera fresca nos indica que Brasil y Latinoamérica funcionan como motores de la demanda: Brasil durante todo el período y el resto de Latinoamérica presenta una leve caída en el período 2009-2013. Por otro lado, a diferencia de lo que sucedía con la manzana, la pera sostiene su demanda en Rusia durante los dos períodos, aunque a partir de 2013 la demanda se estabiliza y crece a un ritmo más lento. Los destinos de exportación que explican la caída en este caso son Estados Unidos y la Unión Europea, que aportan una reducción del 3% y 9% respectivamente, aunque la caída se ve atenuada en el total de exportaciones por el crecimiento en los envíos a Brasil y Rusia.

### **Intervenciones de los principales mercados de destino**

En cuanto a los instrumentos que los países utilizaron para proteger sus mercados de la manzana argentina, podemos identificar que la Unión Europea es la región que más utilizó las medidas de compartimentos rojos, afectando negativamente a los oferentes de fruta fresca, entre ellos Argentina.

Analizando el devenir de la intervención institucional europea para proteger el mercado interno, vemos que una primera intervención en materia de comercio exterior se da en 2008, cuando los miembros de la Unión Europea unifican la legislación en cuanto a los límites máximos de residuos presentes en la fruta. Esta medida para-arancelaria implica el ajuste de las prácticas productivas a una nueva combinación de insumos para el cultivo. Por otra parte, a partir de 2011 la Unión Europea establece un sistema de precios mínimos para el ingreso de quince tipos de frutas y vegetales. El sistema es diseñado para restringir las importaciones por debajo de ese precio específico, de manera de proteger los precios de colocación de los productores europeos, aunque existen algunas excepciones para determinados productos y socios comerciales. El sistema de precios mínimos se complementa con un esquema de aranceles, definidos de acuerdo con el período del año. Esa estacionalidad funciona para proteger la competitividad de los stocks europeos; disminuye a cero en los períodos en contraestación en los que la Unión Europea importa fruta fresca para el consumo, aliviando los precios de la fruta fresca al consumidor. Estas medidas son complementadas con sistemas de cuotas, en función de la disponibilidad de fruta en el continente y la necesidad de combinar con la oferta de fruta importada.

Además de las intervenciones mencionadas en cuanto al ingreso de fruta fresca, la Política Agrícola Común (PAC) europea establece un sistema de pagos directos a los establecimientos productivos dentro de la Unión. Este sistema se estableció en 1961 con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria del continente. En junio de 2013 se reformó la PAC: la conceptualización de la política agraria dejó de concentrarse en el tema alimentario y contempla ahora la importancia a nivel de ocupación y diseño territorial de las zonas rurales de la UE. En ese sentido, a partir de 2013, las prioridades que se propone la PAC son garantizar una

producción viable de alimentos, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y favorecer un desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE. La PAC otorga tres tipos de subsidios a los productores primarios. El subsidio principal se otorga a través de una ayuda directa. Este subsidio es condicionado, ya que los productores reciben los pagos a condición de cumplir normas estrictas sobre seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y sanidad animal y vegetal. Este subsidio concentra el 70% del presupuesto de la PAC. En la reforma del 2013, se prevé que el 30% de los pagos estén vinculados al cumplimiento de prácticas agrícolas sostenibles, beneficiosas para la calidad de los suelos, la biodiversidad y el medio ambiente en general, como –por ejemplo– la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes y la conservación de zonas ecológicas en las explotaciones. El segundo tipo de medidas que otorga la PAC son las medidas de apoyo al mercado. Estas medidas se activan ante la presencia de factores desestabilizadores del funcionamiento del mercado, como –por ejemplo– la presencia de condiciones climáticas adversas. El tercer tipo de medidas se denominan medidas de desarrollo rural, que se orientan a ayudar a los agricultores a modernizar sus explotaciones y ser más competitivos a la vez que se protege el medio ambiente, a contribuir a la diversificación de las actividades agrarias y no agrarias y a la vitalidad de las comunidades rurales. Estos pagos, financiados en parte por los Estados miembros, son generalmente plurianuales y representan alrededor del 20% del presupuesto de la PAC.

Las medidas implementadas por la UE Europea orientadas a fomentar la producción doméstica de los alimentos frescos son subsidios a la producción, subsidios a la tasa de interés, préstamos estatales y quitas o reducciones a cargas impositivas y/o sociales. En segundo lugar, los países europeos implementaron medidas tendientes a proteger sus mercados internos de productos externos, entre las cuales se verifica el establecimiento de cuotas de importación –aunque este tipo de medidas ya estaban en vigencia por lo que reciben una calificación de ámbar–, aranceles de importación y la combinación de cuotas y aranceles de importación. Esta medida se clasifica como roja o verde de acuerdo a si las cuotas y/o los aranceles son crecientes o más restrictivos que las medidas vigentes hasta el momento. Cabe aclarar que dentro de la Unión Europea, Francia ha sido el país que más medidas estableció y que respondió con mayor urgencia que otros países de la región.

Por su parte, Rusia tomó medidas que implicaron un decrecimiento de los aranceles de importación en el marco del compromiso de reducir sus aranceles a partir del ingreso de este país a la Organización Mundial de Comercio en 2012. Sin embargo, tomó medidas para fomentar el crecimiento de la producción de alimentos en su territorio, subsidiando la tasa de interés de las inversiones.

Estados Unidos se orientó a la implementación de políticas tendientes a apoyar la producción interna, entre las medidas de compartimento rojo se incluyen subsidios a los exportadores, el establecimiento de compras públicas y la estabilización de precios.

Brasil siguió una política de fomento de sus exportaciones a partir de un sistema de incentivos y financiamiento para las operaciones de exportación.

**Tabla 5.** Instrumentos de intervención por finalidad por país de acuerdo al compartimento ámbar de la OMC (2009-2018) para la manzana argentina

País	Para intervenir producción y exportación	Para controlar el precio de los bienes importados	Para controlar el volumen de importaciones	Total medidas ámbar implementadas durante el período	Total medidas ámbar implementadas y en vigencia
Francia	6	7	1	14	7
Países Bajos	4	7	1	12	5
Rusia	5	0	0	5	1
Estados Unidos	6	0	0	6	5
Bélgica	3	5	0	8	3
Brasil	3	0	0	3	2

**Fuente:** Elaboración propia con base Global Trade Alert

Para el mercado de las peras, el análisis indica que la implementación de medidas fue menor para este producto que para las manzanas, un factor importante para comprender la conservación de los volúmenes exportados de pera después de la crisis de 2008, a diferencia de la manzana.

En cuanto a los instrumentos que los países utilizaron para proteger a sus mercados de pera argentina, los podemos clasificar en tres grandes tipos: los subsidios a la producción y/o exportación, y las restricciones a la importación que pueden operar por precio o por cantidad. Un análisis de las medidas proteccionistas implementadas nos indica que las medidas tendientes a proteger el mercado interno de productos de Argentina tuvieron mayor frecuencia en su implementación, aunque también se utilizaron instrumentos para fomentar la producción.

Ahora bien, las intervenciones más importantes en la UE estuvieron relacionadas a la implementación de cuotas de mercado para la importación, aranceles de importación y, sobre todo, la implementación de cuotas y aranceles de importación en forma conjunta. En segundo lugar, la Unión Europea implementó medidas tendientes a fomentar la producción interna. A diferencia de la manzana, esto se debe a que la producción argentina de peras tiene una mayor participación en el mercado y al existir menos cantidad de productores internos, es más difícil la sustitución de importaciones.

**Tabla 6.** Instrumentos de intervención por finalidad de principales países importadores de acuerdo al compartimento ámbar de la OMC (2009-2018) para la pera argentina

País	Para intervenir producción y exportación	Para controlar el precio de los bienes importados	Para controlar el volumen de importaciones	Total medidas ámbar implementadas durante el período	Total medidas ámbar implementadas y en vigencia
Francia	6	8	1	15	7
Países Bajos	4	8	1	13	5
Rusia	5	5	0	10	5
Estados Unidos	6	0	1	7	8
Bélgica	1	2	0	3	1
Brasil	0	0	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en Global Trade Alert

Respecto a la duración y vigencia de las medidas implementadas para estas frutas por la UE, cabe destacar que cerca de la mitad de las medidas relacionadas a aranceles de importación continúan vigentes a la fecha; en cambio los subsidios a la producción tomaron el carácter de medida transitoria. En Rusia y Estados Unidos, la mayoría de las intervenciones tendientes a fomentar la producción tomaron el carácter de permanentes, ya que conservan su vigencia al día de la fecha.

## Reflexiones finales

A partir de la crisis alimentaria de 2007-2008, los Estados desarrollados reconfiguraron su accionar respecto de la política alimentaria y la política agraria, lo que implicó la imposición de medidas sobre el comercio internacional de frutas frescas. Como conclusión del análisis podemos afirmar que la escalada de intervenciones se verifica en los mercados de la pera y la manzana, aunque las intervenciones estatales se han dado en mayor medida en el mercado de la manzana, y este accionar ha afectado de manera negativa a la colocación de ese producto en los grandes centros importadores, sobre todo en la Unión Europea. Por su parte, si bien la pera también perdió volumen en la exportación hacia la UE, en línea con la implementación de medidas para desestimular las importaciones, otros destinos han compensado esta caída, sobre todo Brasil, que abastece su mercado exclusivamente de importaciones.

Por otro lado, se identifica una protección asimétrica entre los socios comerciales según sean países desarrollados o países en desarrollo. Es principalmente la Unión Europea la que establece medidas proteccionistas que afectan la venta de peras y manzanas argentinas durante el período. Podemos concluir en que son los Estados más desarrollados los que más instrumentos utilizaron para administrar e intervenir en su comercio con el resto de las naciones frente a la crisis alimentaria de 2008.

Estados Unidos y Rusia han utilizado una batería de medidas tendientes a fomentar la producción interna de los alimentos. En segundo lugar, la Unión Europea ha desplegado un conjunto de medidas tendientes a desincentivar la importación de fruta fresca a través de cuotas de importación y aranceles. Además de la implementación de estas medidas, cabe destacar que la UE promueve una reforma de su Política Agraria Común en 2013, con la que busca favorecer a los productores de escala más pequeña, favoreciendo así a los productores de fruta, y que Rusia implementa un plan de sustitución de importación de alimentos, que incluye subsidios a las inversiones, inaugurando una nueva etapa en la gestión de las políticas alimentarias, que implicaron fuertes caídas en los volúmenes importados y dificultarán la inserción de las frutas frescas de pepita argentina en el mediano plazo.

<sup>1</sup> Datos extraídos del INDEC - Sistema de Consulta de comercio exterior de bienes. Fecha de consulta: 30/03/2019. Disponible en: <https://comex.indec.gov.ar/#/>

<sup>2</sup> El Acuerdo de Agricultura se firmó en 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y refiere a una serie de compromisos jurídicamente vinculantes entre Estados tendientes a limitar el apoyo interno y las políticas comerciales de fomento a la producción propia. A su vez, el Acuerdo de Agricultura establece un procedimiento de resolución de diferencias.

<sup>3</sup> Las variedades club implican una relación contractual entre los desarrolladores, viveros, productores y comercializadoras en las que se vende el acceso a las variedades, y se regulan los estándares mínimos de inversión y calidad para el desarrollo del fruto.



## Referencias bibliográficas

**Aguirre, Patricia** (2004) *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

**Anderson, Kim y Will Martin** (eds.) (2006) *Agriculture Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Palgrave Macmillan y World Bank.

**Bandieri, Susana** (1995) “Acerca del concepto de región y la historia regional: la especificidad de la Norpatagonia”. *Revista de Historia* 5:277- 293.

**De Jong, Gerardo** (2008) *Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de Desarrollo regional en la Fruticultura del Alto Valle de la Cuenca de Río Negro*. Tesis doctoral, UNLP.

**Evenett, Simon J. y Fritz Johannes** (2019) *The Global Trade Alert database handbook*, Manuscript, 3 February 2020.

**FAOSTAT** (2016) *Base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. <http://faostat.fao.org>

**Funbapa, Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica** (2014) *Anuario Estadístico de manzanas y peras, 2002-2013*. Disponible en <http://www.funbapa.org.ar/funbapa/servicios-e-informacion/estadisticas-de-ingresoegreso-de-productos/>

**García, Ariel y Soledad González Alvarsiqueta** (2015) “Crónica de una crisis anuncia. Una reconstrucción histórica del conflicto por la renta en la fruticultura en Alto Valle de Río Negro en el siglo XXI”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* 11:81-100.

**Gutman Graciela y Silvia Gorenstein** (2003) “Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42, 168:563-587.

**Heady, Derek y Shenggen Fan** (2008) *Anatomy of a Crisis*, International Food Policy Research Institute Discussion Paper.

**Kaufman, Frederich** (2010) “The Food Bubble”. *Harper’s Magazine*, 27:34.

**Krugman, Paul** (2013) “Still Coring After All These Years”. Descargado de <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/04/30/still-coring-after-all-these-years/>

**Laird, S.** (1997) “Quantifying Commercial Policies”. En J. Francois, J. & K. Reinert, *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. Edinburgh: Cambridge University Press:27-75.

**McMichael, Philip** (2016) “Food regime for thought”. *The Journal of Peasant Studies* 43:648-670.

**Mittal, Anuradha** (2009) *The 2008 Food Crisis: Rethinking food security policies*. UNCTAD, G.24 Discussion Paper Series 56.

**Moore J.** (2010) “The end of the road? Agricultural revolutions in the capitalist world-ecology (1450-2010)”. *Journal of Agrarian Change*, 10 (3), 389-413.

**Rofman, Alejandro** (2008) “Las economías regionales: Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007”. *Realidad Económica* N° 269:82-95.

**Rubio, Blanca** (2007) “¿Hacia un nuevo orden agroalimentario energético mundial?”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 26-27:5-22.

**Sumpsi, José María** (2011) “Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria”.

**Sundquist, W. Burt** (1992) “Agricultural Research Institutions and Priorities in an Era of Resource Scarcity: Discussion”. *American Journal of Agricultural Economics* 74 (5): 1109-1110.

**Toranzo, Jorge** (2016) *Producción Mundial de Manzanas y Pera*. Buenos Aires: INTA Ediciones, Colección Divulgación.

### **Otras fuentes consultadas**

INDEC <https://www.indec.gob.ar/>

Global Trade Alert <https://www.globaltradealert.org/>

USDA <https://www.usda.gov/>

### **Cómo citar este artículo:**

**González Alvarizqueta, Soledad** (2020) “Intervenciones estatales en respuesta a crisis alimentarias: la fruticultura”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 19: 83-100