

Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México

Fernando Rello
Yolanda Trápaga



NACIONES UNIDAS



Unidad Agrícola

México, D.F., diciembre de 2001

Este documento fue preparado por el señor Fernando Rello, funcionario de la Unidad Agrícola, y por Yolanda Trápaga, Académica/Economista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1668-P

LC/MEX/L.502

ISBN: 92-1-321966

ISSN: 1680-8800

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.203

Impreso en Naciones Unidas

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Lecciones sobre la aplicación del acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay	11
1. Introducción	11
2. El Acuerdo sobre Agricultura	12
3. ¿Quiénes serían los ganadores en un escenario de apertura total y sin subsidios?	30
II. La aplicación de los acuerdos comerciales y sus efectos principales en Costa Rica y México	35
A. México.....	36
1. La puesta en marcha del AARU	36
2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).....	37
3. Comportamiento del comercio exterior agroalimentario.....	37
4. Tendencias de la agricultura.....	43
B. Costa Rica	49
1. La aplicación del AARU	49
2. Evolución de las exportaciones agroalimentarias	52
3. Tendencias de la producción y de las importaciones	56

III. Conclusiones y reflexiones finales	59
Bibliografía	69
Serie estudios y perspectivas: números publicados	73

Índice de cuadros

Cuadro 1	Estructura del Acuerdo sobre Agricultura	13
Cuadro 2	Reducciones arancelarias promedio conforme al acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay	15
Cuadro 3	Composición de la ayuda interna por país, 1995-1998.....	25
Cuadro 4	Ayuda total declarada (MGA) por rango en países de la OCDE, 1959-1999	26
Cuadro 5	Evolución de la ayuda total interna (MGA) y del indicador de apoyo al productor (PSE)	28
Cuadro 6	Incrementos del ingreso derivados de una liberalización total del comercio	32
Cuadro 7	México: Crecimiento promedio del valor de las importaciones y exportaciones agropecuarias y agroindustriales.....	39
Cuadro 8	México: Estructura de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, según partidas arancelarias, clasificación CUCI, Rev. 3	40
Cuadro 9	Costa Rica: Evolución del arancel NMF promedio, 1995-2000.....	50
Cuadro 10	Costa Rica: Medidas de ayuda interna notificadas, 1995-1998.....	51
Cuadro 11	Costa Rica: Competitividad de las principales exportaciones agroalimentarias por tipo de mercado.....	55
Cuadro 12	Costa Rica: Cambios en la competitividad revelada de las principales exportaciones agroalimentarias	56

Índice de recuadros

Recuadro 1	Trato especial y diferenciado.....	14
Recuadro 2	Comparación entre la MGA y el PSE.....	27
Recuadro 3	La agenda de la Ronda del Milenio	63

Índice de gráficos

Gráfico 1	Promedios simples de los aranceles agropecuarios mundiales, por región	17
Gráfico 2	Diferencia entre aranceles consolidados y aplicados en países seleccionados	18
Gráfico 3	Relación entre tasas arancelarias aplicadas y consolidadas de las naciones más favorecidas en los países miembros de la OCDE, 1995-1998.....	19
Gráfico 4	Promedio de aranceles agropecuarios mundiales, por producto.....	20
Gráfico 5	Contingentes arancelarios por país	21
Gráfico 6	Ayuda interna por país: 1986-1988 y 1975-1997	24
Gráfico 7	Composición de apoyo interno en países de la OCDE	24
Gráfico 8	Indicador de apoyo interno por productor, 1998-2000	28
Gráfico 9	Subsidios a la exportación por país, 1995-1998	30
Gráfico 10	México: Competitividad de sus principales productos agropecuarios en el mercado de los Estados Unidos, 1994-1999	42
Gráfico 11	México: Evolución del PIB y su relación con el sector agropecuario.....	44

Gráfico 12	México: Evolución de los granos básicos	46
Gráfico 13	México: Estimación de la magnitud de la pobreza en los hogares.....	48
Gráfico 14	Costa Rica: Balance comercial y agropecuario y evolución del comercio agropecuario	53
Gráfico 15	Costa Rica: Evolución de las principales exportaciones agropecuarias.....	54
Gráfico 16	Costa Rica: Evolución de los granos básicos	57

Resumen

El objetivo de este documento es analizar la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a ocho años de su firma. Uno de sus principales efectos ha sido transformar las políticas agrícolas nacionales y someterlas a una normatividad internacional comúnmente aceptada.

Se concluye que el AARU logró reducir los aranceles y las políticas que subsidian la producción y las exportaciones y distorsionan los mercados. Sin embargo, estos avances han sido insuficientes. Las barreras arancelarias siguen siendo muy altas para ciertos productos sensibles, y los países desarrollados han sustituido unas políticas por otras que distorsionan menos el mercado, pero no han reducido el monto total de los apoyos y subsidios. Si se considera que la política comercial no representa un fin en sí mismo, sino un instrumento de desarrollo, los resultados del AARU han sido poco significativos, en particular para los países en vías de desarrollo. Puede afirmarse que el AARU no ha sido un instrumento adecuado para reducir las asimetrías entre los países —existen razones para pensar que éstas podrían aumentar en el futuro— ni para avanzar hacia un desarrollo más equitativo. El trato especial y diferenciado para países en vías de desarrollo —la forma en que el AARU trató de enfrentar el problema de la asimetría— no resultó ser un mecanismo eficaz. Éste debería ser un tema central de futuras rondas de negociaciones e incluirse en nuevas y más completas evaluaciones de los efectos del tratado.

Otro objetivo del documento es examinar las consecuencias de la apertura comercial sobre el comportamiento de la agricultura en Costa Rica y México, dos países que basaron sus estrategias económicas en el crecimiento de sus exportaciones. No cabe duda de que ambos han incrementado rápidamente sus exportaciones totales y agropecuarias, particularmente las no tradicionales. Sin embargo, el crecimiento futuro de las exportaciones agropecuarias podría verse comprometido debido a la existencia de mercados incompletos y a las insuficiencias de las políticas de apoyo y de fomento a la competitividad en este sector.

En el frente interno existen problemas tales como la caída de la producción de alimentos básicos, el aumento de las importaciones y la dependencia alimentaria, los cuales podrían agravarse en caso de no tomarse las medidas necesarias para combatirlos. En particular, son preocupantes los efectos sociales negativos sobre los pequeños productores y sobre el posible estancamiento económico de regiones enteras con pocas ventajas comparativas.

Introducción

El objetivo de este documento es realizar una evaluación de la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994, en los diferentes bloques de países firmantes que participan activamente en el comercio internacional. Interesa saber en qué medida se cumplió y cuáles han sido los efectos de su aplicación, en particular en Costa Rica y México, dos países de la región que han seguido políticas de apertura comercial y de fomento de sus exportaciones.

En la actualidad se están debatiendo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) los puntos de una nueva ronda de negociaciones que profundicen la apertura comercial de los sectores productores de alimentos y materias primas agrícolas. Sin embargo, no se cuenta con evaluaciones suficientemente detalladas de los efectos que ha tenido dicha apertura en los diferentes países, sobre todo en los más vulnerables. La realización de estas evaluaciones es una tarea colectiva de la comunidad internacional. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha decidido realizar una contribución a este proceso mediante la elaboración de este documento.

El documento consta de tres partes. En la primera se analiza la aplicación del acuerdo en los países desarrollados y en vías de desarrollo, y su contribución al libre comercio y a la equidad entre las naciones. En la segunda se examinan los casos de Costa Rica y

México. Las principales cuestiones abordadas son: qué medidas han tomado para aplicar el acuerdo, para fomentar sus exportaciones y defender su mercado doméstico, y qué efectos ha tenido la apertura comercial en el comportamiento de sus sectores agrícolas. La tercera y última parte contiene las principales conclusiones del estudio.

Para elaborarlo, se tomaron en cuenta las evaluaciones disponibles del acuerdo realizadas por diferentes instituciones internacionales, gobiernos y universidades. Se consultaron las fuentes oficiales de información disponibles y se realizaron entrevistas con funcionarios públicos, dirigentes de organismos empresariales y de productores agrícolas y académicos de ambos países. Dentro de la CEPAL se contó con el apoyo de varias personas: Esteban Pérez, de la Unidad de Comercio, brindó una asesoría constante; Margarita Flores, Directora Adjunta, y Jorge Máttar, Coordinador de Investigación, hicieron valiosas sugerencias.

I. Lecciones sobre la aplicación del acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay

1. Introducción

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, y en el contexto de la reconstrucción económica posterior, surgió en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) con el propósito de reducir las barreras al comercio y fomentar el desarrollo económico. Originalmente no fue concebido como una organización internacional, sino más bien como un protocolo sobre reducciones arancelarias que comprometía a los principales países a aceptar formas de organización y conducción del comercio internacional. Pronto se convirtió en una de las instituciones mundiales de posguerra más importantes.

Inicialmente no se contemplaba ningún tratamiento especial para la agricultura, pero pronto quedó claro que los alimentos y productos agrícolas en general no podrían ser expuestos a la competencia global y que tendrían que tomarse provisiones especiales para ellos. Los principales países desarrollados siguieron la estrategia de construir agriculturas fuertes y con capacidad exportadora o, cuando menos, alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Con este propósito, fundaron instituciones, crearon programas, invirtieron elevadas sumas de recursos fiscales y canalizaron grandes montos de subsidios a los agricultores.

El resultado de la aplicación indiscriminada de estas normas fue la proliferación de obstáculos al comercio agrícola, tales como prohibiciones de importación, cuotas que definían niveles máximos de importaciones, impuestos variables a la importación, precios mínimos de importación y medidas no arancelarias mantenidas por empresas comercializadoras gubernamentales. Los principales productos agrícolas (cereales, carne, lácteos, azúcar y una gama de frutos y hortalizas) enfrentaban barreras al comercio a una escala muy importante.

Con el objetivo de reducir las barreras al comercio agropecuario, en octubre de 1986 comenzó la Ronda Uruguay de negociaciones sobre comercio agropecuario, las cuales se prolongaron durante ocho años debido a las posiciones divergentes de las economías desarrolladas. Después de un largo y accidentado proceso de negociaciones, el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU) se firmó en abril de 1994.¹

El acuerdo surge en el marco de un comercio internacional profundamente transformado, con cambios fundamentales en la división internacional de la producción agrícola. Los países desarrollados, cuyas economías eran más diversificadas y dependían menos del comercio agrícola, habían aumentado su participación en este mercado, mientras que los países en desarrollo, que dependen en mucha mayor medida de la agricultura, habían reducido su presencia en el mismo, de 40% a aproximadamente 27% (FAO, 2000). Muchos de estos últimos se habían transformado en importadores netos de alimentos, sus balanzas comerciales se habían deteriorado y su dependencia alimentaria había crecido.

2. El Acuerdo sobre Agricultura

El acuerdo firmado en Marrakech, que incluyó el AARU y la creación de la OMC, representó un logro, ya que sometía las políticas agrícolas a la disciplina de la normatividad multilateral y establecía reglas aceptadas por todos los países para el comercio de este sector. El AARU impuso una disciplina orientada a la eliminación gradual de políticas que distorsionaran el comercio internacional y mejoraran la transparencia y la predictibilidad de las medidas sobre el comercio y el fomento a la producción. Estableció nuevas reglas, compromisos y formas de evaluarlos en los siguientes terrenos: a) acceso a los mercados de importación, b) reducción de los subsidios al productor y c) reducción de los subsidios a la exportación.

Se puede afirmar que con la firma del AARU se transformó sustancialmente la política agrícola y las formas aceptadas en que pueden utilizarse sus diferentes instrumentos. En concordancia con el AARU, el objetivo de largo plazo del proceso de reforma iniciado con la Ronda Uruguay es establecer un sistema de comercio agrícola justo y orientado por el mercado,² un objetivo que debe evaluarse de forma rigurosa y continua.

a) Los componentes del Acuerdo

Las negociaciones comerciales concluidas en 1993 con el Acta Final de la Ronda Uruguay desembocaron en cuatro acuerdos principales que atañen a la agricultura:

¹ El lector interesado en los detalles de este proceso de negociaciones comerciales podría consultar Josling, Tangermann y Warley (1996).

² OMC (1994a).

- El Acuerdo sobre Agricultura ³ en sí mismo (AARU) (el “Acuerdo”);
- Las concesiones y compromisos de los miembros sobre acceso a mercados, apoyos domésticos y subsidios a la exportación;
- El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y
- La Decisión Ministerial relativa a los Países Menos Desarrollados e Importadores Netos de Alimentos (OMC, 1994a, 1999b, 1994c).

El período acordado para cumplir con los compromisos relativos a la agricultura es de seis años a partir de 1995. Sin embargo, los países en desarrollo pueden hacerlo hasta en 10 años. Los miembros tienen la opción de instrumentar sus concesiones y compromisos sobre la base de calendario, año fiscal o tipo de cultivo. Por lo tanto, un miembro puede determinar años diferentes para la reducción de aranceles y para la reducción de subsidios.

Cuadro 1
ESTRUCTURA DEL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA ^{a/}

Tipo de regla	Acceso al mercado (Base: 1986–1988)	Competencia en exportaciones (Base: 1986–1990)	Apoyo doméstico (Base: 1986–1988)
Precio	Arancelización de medidas no arancelarias Reducción de nuevas tarifas alrededor de 36% en promedio (mínimo del 15%)	Reducción de gastos en subsidios a la exportación alrededor de 36% (producto específico)	Reducción total de medidas arancelarias de apoyo alrededor de 20%, excepto para medidas en caja verde
Cantidad	Acceso mínimo de compromiso: 3% de consumo doméstico, crecimiento al 5% Mantenimiento de acceso a cuenta corriente	Reducción de exportaciones subsidiadas alrededor de 21%	
Otros	Provisiones de salvaguardia	Cláusula de paz	

Fuente: Tangerman (1995).

a/ Las tasas de reducción que contiene esta tabla corresponden a los países industrializados; para países en vías de desarrollo, las tasas de reducción son las dos terceras partes de éstas y el período de aplicación es de 10 años. Los países menos desarrollados están exentos de compromisos de reducción.

³ El acuerdo define los productos agrícolas en su anexo 1, conforme al sistema armonizado que incluye no sólo los productos básicos agrícolas como trigo, leche y animales vivos, sino también derivados de ellos como pan, mantequilla y carne, así como todos los productos agrícolas procesados como chocolate y salsas. Incluye también vinos, bebidas espirituosas y productos de tabaco, fibras tales como algodón, lana y seda, y cuero de animales para la producción de pieles. El pescado y sus derivados no están incluidos, ni tampoco los productos forestales (OMC, 1994a).

Las asimetrías existentes entre los países se tomaron en cuenta parcialmente al definir para algunos de ellos un trato especial y diferenciado. Los detalles de este trato y las diversas posiciones en torno a él se describen en el recuadro 1. Sin embargo, más adelante se verá que los beneficios derivados de este trato para los países menos desarrollados han sido muy limitados.

Recuadro 1
TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

En 1965, el GATT agrega a su Carta la "Parte IV" que dispensa a los países en desarrollo de la obligación de reciprocidad en el marco de negociaciones multilaterales. En 1968 la Segunda Conferencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED) deroga el principio de no discriminación y establece el sistema generalizado de preferencias. Si un país industrializado concede ventajas arancelarias a los países en desarrollo, éstas pueden no ser extensivas a los otros países industrializados. En este marco se propicia el desarrollo de acuerdos especiales por zona de desarrollo.

De acuerdo con el artículo 15, parte IX, del AARU, los países en desarrollo miembros de la OMC tendrán flexibilidad para implementar la reducción de los compromisos en un período de hasta 10 años. Los países menos desarrollados no tendrán que realizar compromisos de reducción.

Algunos países en desarrollo sugieren que la aplicación del concepto se restrinja a los países subdesarrollados, ya que hasta el momento el trato especial y diferenciado parece haber favorecido a los países desarrollados, en lugar de a los países en vías de desarrollo (Propuesta a la Sesión Especial de junio de 2000 del Comité de Agricultura, hecha por Cuba, la República Dominicana, Honduras, Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenia, Uganda, Zimbague, Sri Lanka y El Salvador) (WTO, 23 de junio de 2000, Comité de Agricultura, Sesión Especial, G/AG/NG/W/13).

En general, los países en desarrollo reflejan un amplio rango de intereses en el seno de los debates, y las diferencias no siempre están claras. Estos países participan en varios grupos, tales como el Grupo Cairns, aunque el grupo más numeroso es el Grupo Africano (41 países) (WTO, 18 de mayo de 2001, Agriculture Negotiations: Developing countries).

Algunos países plantean que los acuerdos de la OMC deberían ser más flexibles para que los países en desarrollo pudieran apoyar y proteger su agricultura y su desarrollo rural, y asegurar la supervivencia de sus enormes poblaciones agrarias, con agriculturas muy diferentes en escala y métodos entre los mismos países en desarrollo.

Otros argumentan que los subsidios y la protección son necesarios para asegurar la seguridad alimentaria, apoyar la agricultura en pequeña escala y la falta de capital, o prevenir la emigración de la población rural hacia las ya muy pobladas ciudades (India y Nigeria encabezan la propuesta).

Muchos se quejan de que sus exportaciones enfrentan todavía altos aranceles y otras barreras en los países desarrollados.

Otros pequeños, como la Comunidad del Caribe (CARICOM) (12 países), señalan que las barreras a la importación en los países en desarrollo disminuyen a un paso muy acelerado, lo cual perjudica el trato preferencial de que gozan en algunos casos. Y piden asistencia técnica y financiera para ayudarlos a ajustarse, incluyendo la formación de un fondo para dicho propósito.

Otros países en desarrollo sostienen que, aun cuando los términos sean más flexibles, todos los países deben participar en la liberalización y la integración en los mercados mundiales.

b) El acceso a los mercados

i) La arancelización

Antes del AARU, la entrada de importaciones agrícolas se restringía por medio de permisos previos, cuotas y otras medidas no arancelarias. La regla de oro del AARU es la sustitución de todas estas barreras no arancelarias al comercio por aranceles, proceso que ha recibido el nombre de arancelización. Sin embargo, la arancelización misma no implicaba una reducción de la protección porque se previó que las barreras comerciales serían reemplazadas por aranceles que aportarían el mismo nivel de protección (si la política anterior elevaba los precios domésticos 75% con respecto a los precios mundiales, entonces la nueva tarifa podía estar alrededor de 75%).

Ante esta situación, el AARU estableció un proceso de reducción paulatina de los aranceles de los productos agrícolas: tendrían que reducirse en promedio 36% en el caso de los países desarrollados y 24% en el de los países en desarrollo. Las reducciones se realizarían en un período de 6 años para los desarrollados y en 10 para los países en desarrollo. Los países menos desarrollados (PMD) no tienen que reducir tarifas. El paquete de arancelización también prevé las oportunidades de acceso y el establecimiento de un mínimo de cuotas (con aranceles reducidos) en aquellos países en los que el acceso normal sea inferior a 3% del consumo doméstico. Este acceso de cuotas con arancel pasaría a 5% en el período de instrumentación (WTO, 1994a).

Desde la reunión de Marrakech, estuvo claro que las reglas y los mecanismos adoptados no reducirían sustancialmente la protección arancelaria, como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2

**REDUCCIONES ARANCELARIAS PROMEDIO CONFORME AL ACUERDO SOBRE
AGRICULTURA DE LA RONDA URUGUAY**
(Países seleccionados)

	Unión Europea	Japón	Estados Unidos
1. Nivel arancelario promedio en el período base (%)	26.2	52.3	11.3
2. Nivel arancelario promedio en el período final (%)	17.7	40.2	7.9
3. Promedio de la tasa de reducción (%)	37.7	36.8	38.8
4. Diferencia (1) – (2) tanto % de (1)	32.4	23.2	30.0
5. Coeficiente de variación del arancel base (%)	163.7	399.8	213.6
6. Coeficiente de variación del arancel final (%)	169.6	426.4	259.0

Fuente: Tangermann, 1995.

Además de los aranceles, los países aplican contingentes arancelarios (*tariff rate quota*), como se verá más adelante.

ii) La importancia de los aranceles y la arancelización

Uno de los principales propósitos del AARU consistió en abrir los mercados agrícolas a las exportaciones e importaciones y en fomentar el flujo de los intercambios comerciales. El tema del acceso a los mercados es complicado y en torno a él existen posiciones e intereses contrapuestos. Desde el punto de vista de los agentes internos, el acceso al mercado tiene dos implicaciones

divergentes: por una parte, está el acceso a los mercados extranjeros que beneficia a los exportadores, pero también está el acceso al mercado doméstico por parte de exportadores de otros países, que podría perjudicar a los productores nacionales que tienen costos altos y ventajas comparativas reducidas. En ambos casos, el interés de los consumidores —disponibilidad de alimentos a bajos precios— no coincide con el de los productores, quienes buscan precios atractivos y nuevos mercados. La política agrícola trata de conciliar estos intereses contrapuestos. Por ejemplo, en países importadores de alimentos, una mayor apertura beneficiará a los consumidores, quienes tendrán acceso a alimentos importados baratos, pero podría perjudicar a los productores domésticos, sobre todo en países cuya eficiencia productiva es relativamente baja. La decisión final dependerá de la importancia que los gobiernos asignen a uno y otro grupo y de la prioridad que tengan las metas macroeconómicas, como el combate a la inflación.⁴ Idealmente, los gobiernos deberían contar con diagnósticos más o menos precisos sobre los beneficios y costos económicos y sociales que una mayor apertura podría tener sobre los productores nacionales, cosa que sucede raramente en los países en vías de desarrollo. Los efectos sobre los eslabonamientos productivos deben formar parte de estos cálculos.

Después del AARU, el principal instrumento para abrir o cerrar el acceso a los mercados son los aranceles. ¿En qué consiste la relevancia de los aranceles? En primer lugar, imponen un sobreprecio a los productos importados en los mercados domésticos. Si suben los precios internos, los agricultores responden aumentando su producción y los consumidores reduciendo su demanda. Habrá también un ingreso fiscal no menor para algunos países, aunque los gobiernos utilizan los aranceles esencialmente para proteger las industrias domésticas. Los aranceles transfieren recursos de los consumidores a los productores y obviamente a las arcas públicas. Sus desventajas —vistas desde la teoría vigente del comercio internacional— consisten en que distorsionan la producción al elevarla mediante precios internos artificialmente altos y penalizan a los exportadores de otros países, sobre todo a los de los países menos desarrollados, además de disminuir el nivel de los precios mundiales con respecto al que prevalecería si la protección no existiera. En otras palabras, los aranceles, aplicados con el propósito de defender el ingreso de ciertos productores domésticos, tienen efectos secundarios que perjudican a los productores de otros países y a los consumidores del país que los aplica. Podría obtenerse el mismo resultado con métodos más directos, como los pagos compensatorios a los productores, que no generan los efectos perturbadores mencionados. Sin embargo, esta solución no está al alcance de la mayoría de los países pobres, que no cuentan con recursos para financiar estas políticas, como se verá más adelante.

Desde el punto de vista de los productores agrícolas y las empresas agroindustriales, lo importante es la protección efectiva que reciban. La situación ideal sería aquella en la cual pueden comprar insumos importados baratos y contar con protección arancelaria para sus productos manufacturados o semiprocesados. En este campo existen intereses contrapuestos. Los insumos agrícolas importados a bajos precios perjudican a los productores domésticos, aunque se les pueden otorgar transferencias compensatorias.

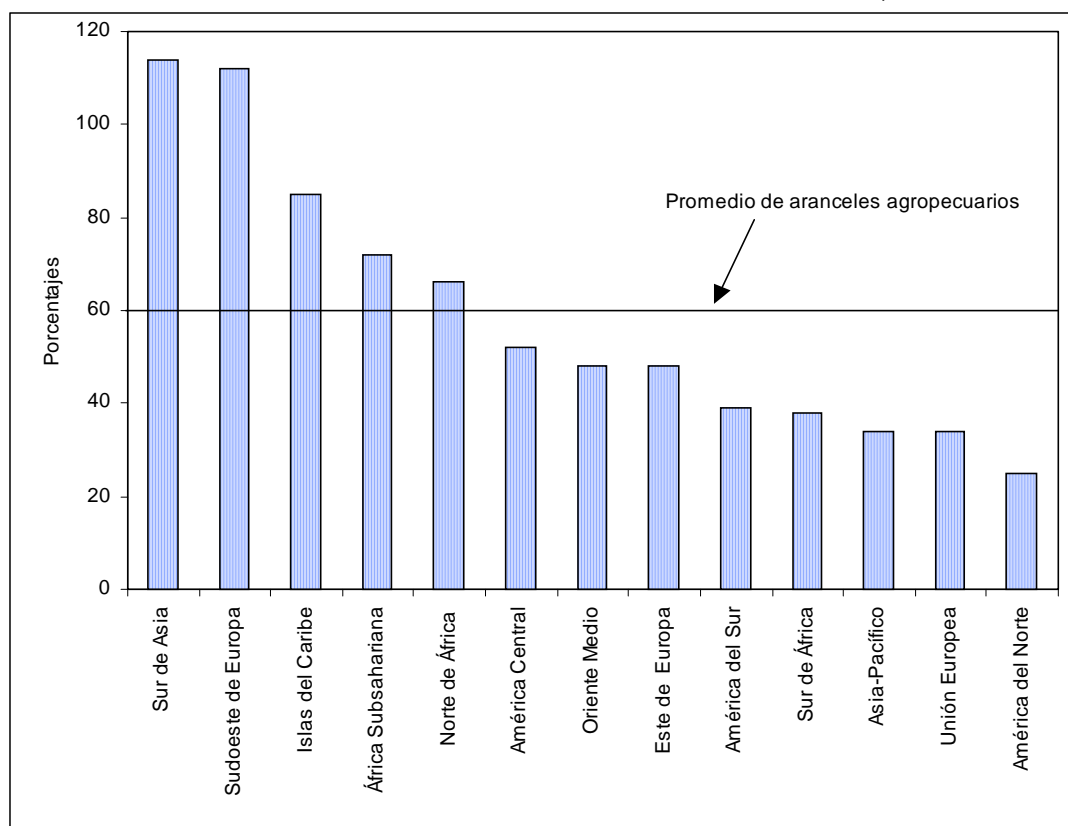
Como ya se mencionó, uno de los avances más significativos del AARU ha consistido en el hecho de que sus miembros estuvieran de acuerdo en convertir a un equivalente en aranceles sus anteriores barreras comerciales no arancelarias, y en reducir los aranceles a un ritmo programado, tal y como ya se ha explicado. Los aranceles tienen varias ventajas sobre otras formas de protección, implican menores distorsiones y permiten que los precios internacionales se expresen en los mercados domésticos; son más transparentes y fáciles de eliminar. De acuerdo con la OMC, el proceso de arancelización ya ha sido casi completado.

⁴ En México y Costa Rica ha sucedido con frecuencia que, en aras de reducir la inflación, se ha acelerado unilateralmente la apertura comercial para permitir la entrada de alimentos importados más baratos que los domésticos, en perjuicio de los productores internos.

iii) Alto nivel de los aranceles después del AARU

Sin embargo, pese a que los países miembros han cumplido los compromisos, el nivel general de los aranceles agropecuarios sigue siendo bastante alto: 62% en promedio.⁵ Este nivel alto se debe a varios factores. Uno de ellos es su gran dispersión. Algunos países mantienen impuestos de importación sumamente elevados, superiores al 100%. Las regiones del sur de Asia y países europeos que no pertenecen a la Unión Europea, como Noruega, Suiza e Islandia, muestran las tasas más elevadas (véase el gráfico 1). En el otro extremo, Australia, Nueva Zelanda, los Estados Unidos, Canadá y la UE, tienen las más bajas (menos de 40%). México y Centroamérica mantienen una posición intermedia con aranceles promedio que oscilan entre 50% y 60%. Salta a la vista que no existe una correlación entre el grado de desarrollo y el grado de protección arancelaria. Entre los más proteccionistas en frontera se encuentran países desarrollados y países de bajos ingresos.

Gráfico 1
PROMEDIOS SIMPLES DE LOS ARANCELES AGROPECUARIOS MUNDIALES, POR REGIÓN ^{a/}



Fuente: GIBSON Y OTROS (2001).

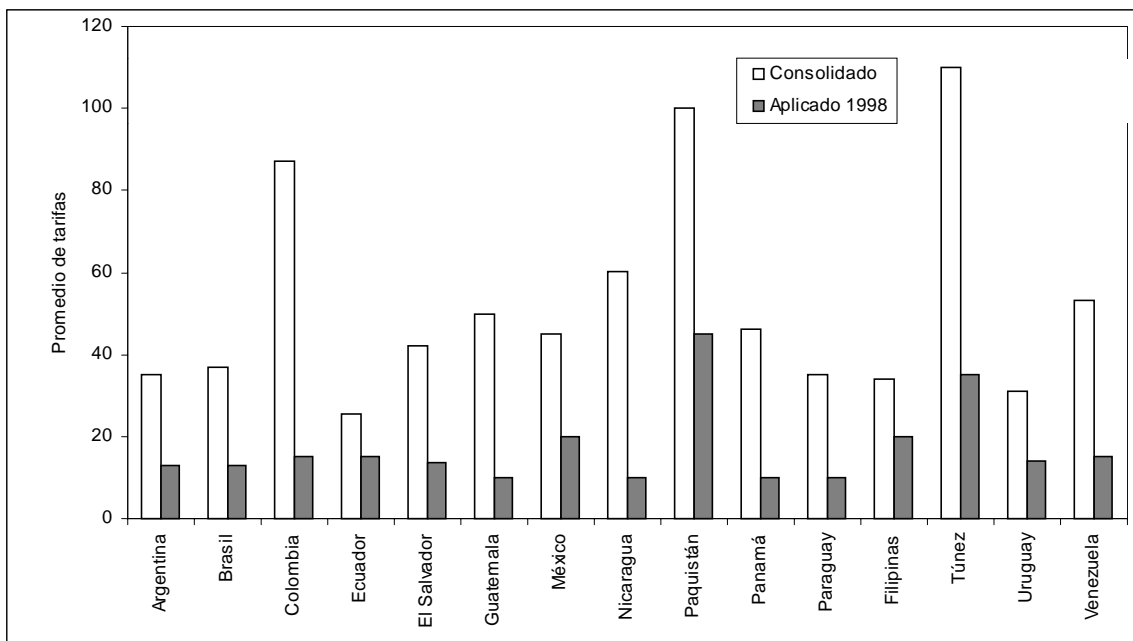
^{a/} Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación final del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU).

Otro hecho que contribuye a explicar el alto nivel actual de los impuestos a la importación y su dispersión es que el AARU no abordó las grandes diferencias entre los niveles de protección adoptados por los países antes de la firma del acuerdo. Se pactaron disminuciones de los niveles de protección existentes

⁵ Esta cifra promedio de 62% es el resultado de la aplicación de una metodología para homologar los diversos tipos de aranceles (simples, contingentes arancelarios o combinados) y realizar comparaciones internacionales (Gibson y otros, 2001).

en el período 1986-1988, de tal forma que los países con aranceles más altos pudieron conservarlos. En consecuencia, el AARU ha mantenido una situación muy desigual, que beneficia a los países más proteccionistas.

Gráfico 2
DIFERENCIA ENTRE ARANCELES CONSOLIDADOS Y APLICADOS EN PAÍSES SELECCIONADOS^{a/}



Fuente: Economic Research Service, USDA.

^{a/} Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU) y los aranceles aplicados representan el promedio anual.

Finalmente, el elevado grado de proteccionismo arancelario obedece también a que muchos países desarrollados incrementaron su nivel arancelario base de manera artificial para conservar la protección a sus agricultores después de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Esto se conoce como “arancelización sucia”. La información indica que el nivel de la protección arancelaria del período base (1986-1988) era excepcionalmente alto.⁶

El acceso a los mercados está sometido en última instancia a salvaguardias especiales, de manera que el acceso se vuelve potencial más que real, además de que permite la asignación de cuotas entre países con aranceles más bajos, pero legitima el papel de las agencias de comercio gubernamentales.

iv) Diferencias entre aranceles pactados y aplicados

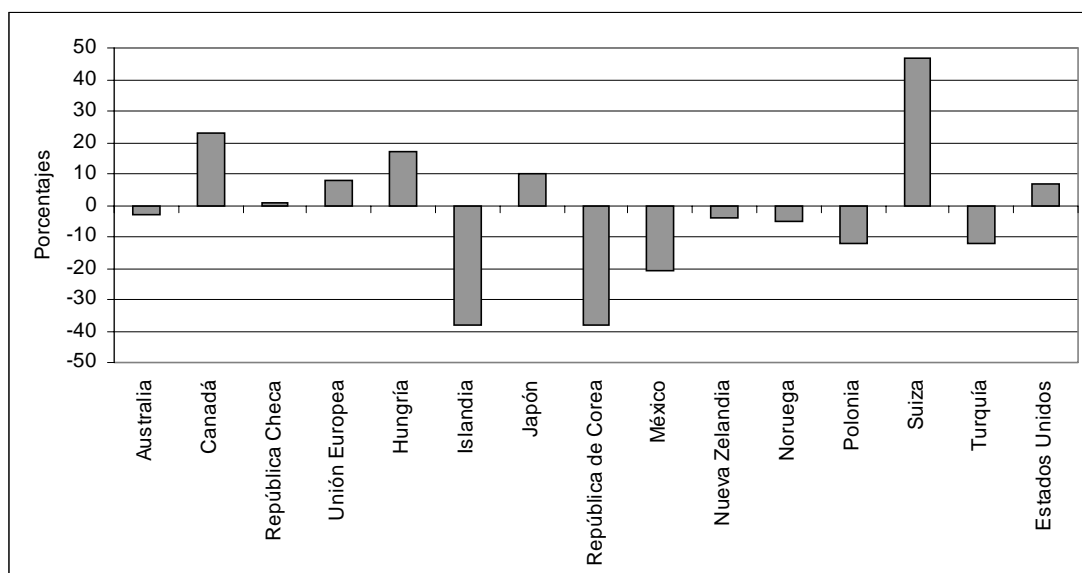
Vale la pena señalar que en la puesta en marcha del AARU se observa una diferencia marcada entre los aranceles máximos consolidados de cada país (*bound tariffs*) y los aranceles que de hecho se aplicaron. Éste es un fenómeno conocido en la jerga como “agua en los aranceles” (*water in the*

⁶ La “arancelización sucia” describe una situación en la que los países han sobreestimado deliberadamente la protección de sus medidas no arancelarias y, por tanto, el nivel de protección arancelario base a partir del cual se deben calcular las reducciones pactadas en el AARU. Se trata de una práctica desleal cuyo fin es conservar la protección. Se estima que en el período base la UE declaró aranceles 60% superiores a los reales. Los Estados Unidos sobreestimaron alrededor de 45% (Anderson y otros, 1996).

tariffs).⁷ El significado de esta práctica ha sido el de fijar aranceles consolidados muy altos que ofrecen un buen margen de maniobra para mantener aranceles altos y poder proteger sus agriculturas en caso necesario. Estas diferencias son observables en el gráfico 2. En el caso de los países latinoamericanos, los aranceles consolidados son siempre más del doble que los realmente aplicados.

El gráfico 3 muestra que algunos países (como Suiza, Canadá y Hungría, cuyas tasas arancelarias aplicadas son mayores que las pactadas) decidieron aumentar la protección de sus agricultores entre 1995 y 1998. En cambio, en otros países, entre ellos México, las tarifas aplicadas fueron inferiores a las consolidadas.

Gráfico 3
RELACIÓN ENTRE TASAS ARANCELARIAS APLICADAS Y CONSOLIDADAS DE LAS NACIONES MÁS FAVORECIDAS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE, 1995-1998



Fuente: OMC, *Trade Policy Reviews*, varios temas; OCDE (2000a).

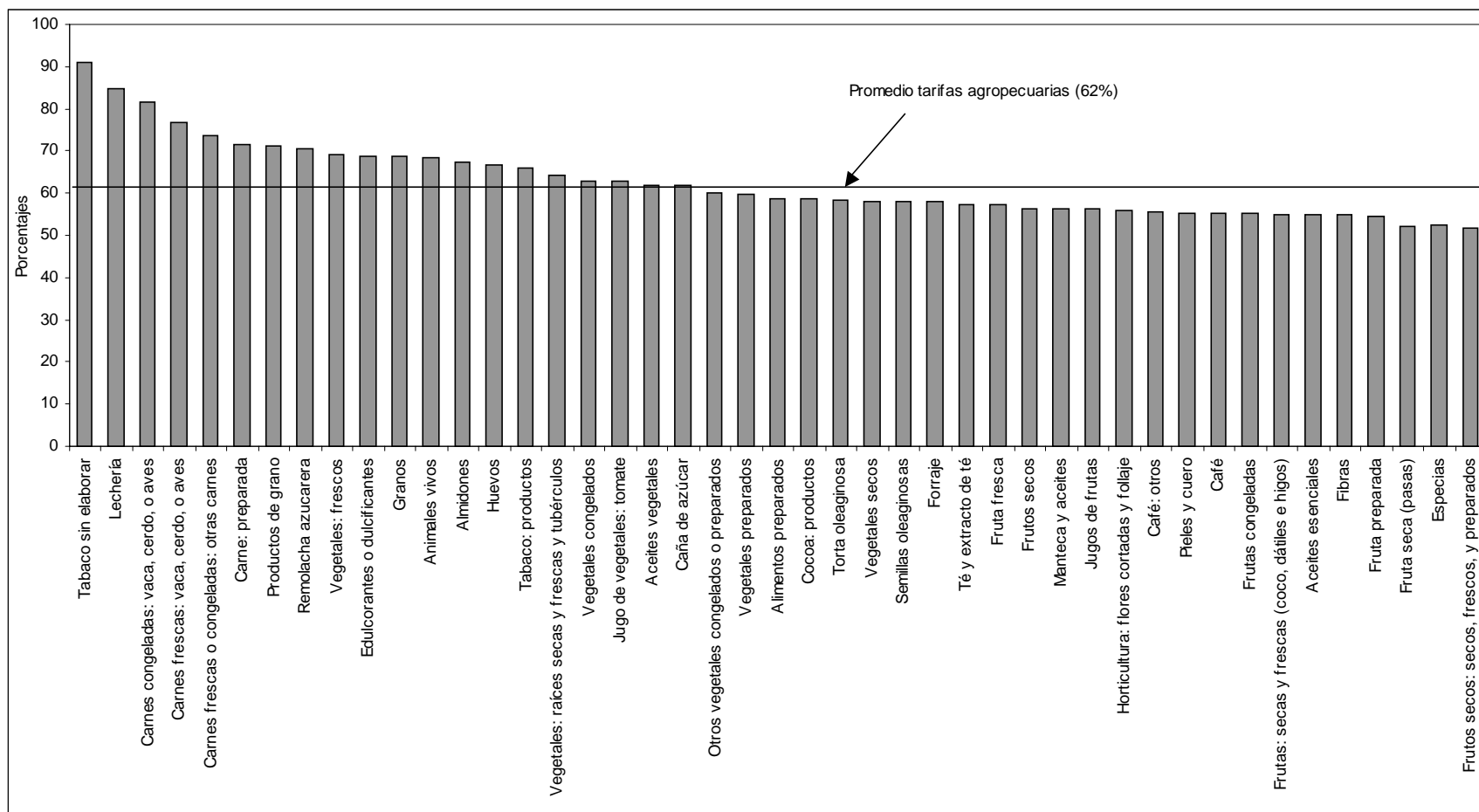
Notas: Las tasas consolidadas para la República de Corea y Turquía son para el 2004, Australia, Canadá, 1996, 1998, República Checa, Hungría, Suiza: 1995, 1996, 1997; Islandia, Noruega: 1995, 1996; Japón: 1976, 1997, República de Corea, México, Nueva Zelanda, Polonia, Estados Unidos 1996, Turquía: 1998.

v) Aranceles por producto

Existe un grupo pequeño de productos cuyo nivel arancelario es superior a la tasa mundial promedio de 62%. Son los bienes más protegidos. Entre ellos destacan en orden de importancia el tabaco, los productos lácteos, las carnes, el azúcar y edulcorantes y los granos. (Véase el gráfico 4.) Los fuertes aranceles de estos productos se explican por la política seguida por los países desarrollados, en particular los Estados Unidos y UE, de proteger fuertemente ciertos bienes sensibles, y a la vez fijar aranceles bajos para los demás productos. Los países en desarrollo, por su parte, aplican cargas impositivas fuertes a la importación para un grupo amplio de productos, entre los que se incluyen los sensibles (el maíz en el caso de México).

⁷ Los términos “arancelización sucia” y “agua en los aranceles” se utilizan frecuentemente en la bibliografía sobre comercio internacional, pero no forman parte del léxico de la OMC.

Gráfico 4
PROMEDIO DE ARANCELES AGROPECUARIOS MUNDIALES, POR PRODUCTO ^{a/}



Fuente: Economic Research Service, USDA.

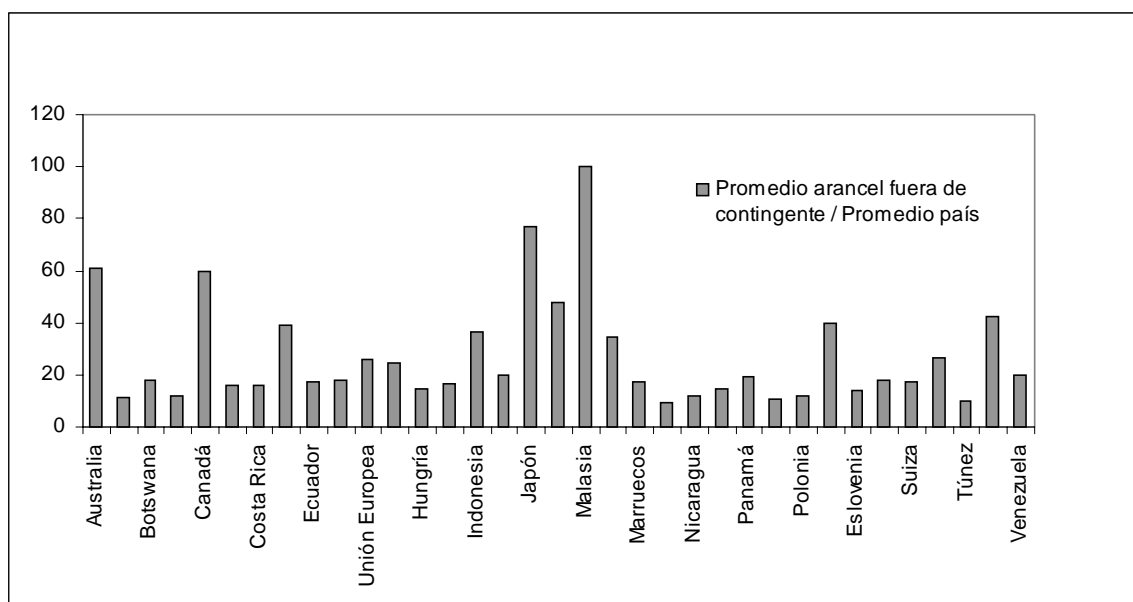
^{a/} Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación final del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU).

vi) Contingentes arancelarios

Es un sistema doble de aranceles, uno bajo que se aplica con un volumen determinado o cuota de importaciones de un producto, y después un arancel alto para todas las importaciones que sobrepasen la cuota. Se utilizan para proteger bienes sensibles. Surgieron como propuesta en la Ronda Uruguay para evitar que los gobiernos establecieran impuestos a la importación de bienes sensibles demasiado altos. Sin embargo, en la práctica, los aranceles para los productos que exceden la cuota de importación son muy altos —128% en promedio, o sea, el doble del arancel promedio mundial—, lo que refleja el temor de los gobiernos de exponer a los productores a los rigores de la competencia externa. Los contingentes arancelarios, que casi no existían antes de la Ronda Uruguay, están vigentes en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Los altos contingentes arancelarios usados por los países desarrollados complementan su política de utilizar “mega aranceles” para proteger ciertos productos sensibles. Algunos países en desarrollo también siguen esta política pero con niveles arancelarios menores en el caso de sus bienes sensibles (véase el gráfico 5). Otros, en cambio, han adoptado una apertura unilateral, mayor que la exigida por sus compromisos internacionales y han favorecido la importación de alimentos baratos, como México y Costa Rica.

Gráfico 5
CONTINGENTES ARANCELARIOS POR PAÍS ^{a/}



Fuente: Economic Research Service, USDA.

a/ Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación final del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU).

Los exportadores que logran obtener las cuotas de los países importadores tienen ventaja frente a aquellos cuyos productos son gravados por aranceles mayores porque la cuota ha sido rebasada. Esto da origen a rentas económicas y puede ser fuente de tratamientos preferenciales y manejos poco claros. De hecho, uno de los principales problemas de gestión de los contingentes es la discrecionalidad con que se distribuyen. Existe un debate abierto sobre los mejores métodos para asignar las cuotas con transparencia: atender al que primero las solicita, atender primero a los

clientes tradicionales, subasta, lotería, entre otras. Este tema figura en la futura agenda de negociaciones comerciales agrícolas.⁸

vii) Progresividad arancelaria

Por este término se entiende la práctica de aplicar a los productos semiprocados y procesados un impuesto superior al aplicado a los alimentos o materias primas sin procesar de la misma cadena agroindustrial. Se trata de una forma de proteger las industrias de alimentos y el proceso de creación de valor agregado y generación de empleos de esta etapa de la cadena. En otras palabras, se trata de una protección efectiva. Representa una barrera comercial que afecta principalmente a los países en vías de desarrollo con ventajas comparativas en las etapas de procesamiento de ciertos productos. La progresividad arancelaria se encuentra presente en particular en ciertos productos como el cacao, café, oleaginosas, carnes, vegetales y frutas. El AARU se propuso disminuir la productividad de estos impuestos a la importación pero en la práctica ha habido pocos resultados. Los países desarrollados, que ya tienen una industria de procesamiento de alimentos que proteger, son los que más utilizan este instrumento. Es otro de los temas importantes para los países en desarrollo que debería abordarse en las futuras negociaciones.

c) Apoyos domésticos a la producción

El capítulo sobre las políticas de apoyo del AARU tiene una importancia particular. Se reconoció por primera vez en acuerdos multilaterales que la política económica interna debe estar acorde con normas supranacionales con la finalidad de evitar distorsiones en la producción y el comercio. Antes de la Ronda Uruguay, los países miembros usaban una gran variedad de políticas agrícolas —y aún usan algunas— para apoyar y subsidiar a sus agricultores. Estas políticas buscan estimular la producción de ciertos alimentos y materias primas por arriba del nivel que prevalecería si esas políticas de apoyo y subsidio no existiesen. Al aumentar la producción mundial, los precios de los productos agrícolas descienden y la rentabilidad de los productores baja, sobre todo la de aquellos que cuentan con menores ventajas competitivas y mayores costos. Para sostenerlos, los gobiernos con suficientes recursos fiscales suelen realizar transferencias. En el mediano plazo, si la elasticidad precio de la demanda es elevada, los bajos precios estimularán el crecimiento de la producción y ésta podría tener una respuesta positiva en algunos países. En teoría, el resultado a corto plazo es globalmente ineficiente porque se mantiene de forma artificial en el mercado, mediante recursos fiscales, a productores que producen con costos relativamente altos y que no podrían competir sin estos subsidios. También es inequitativo en dos ámbitos: el interno, porque los productores que obtienen los subsidios son los más grandes y los que tienen más información e influencia para poder hacerlo, y en el externo, pues la producción y las exportaciones de los países desarrollados aumentan gracias a esos apoyos, mientras que disminuyen las de los países subdesarrollados, los cuales cuentan con menos posibilidades financieras.

Además, los subsidios agrícolas demasiado altos implicaban fuertes erogaciones fiscales. Era clara la vinculación entre políticas comerciales y de subsidio. Estas últimas incrementan la producción doméstica más allá de las necesidades internas, y para colocar los excedentes en el mercado mundial hacen falta subsidios a la exportación. La medida de fondo para reducir éstos es disminuir los subsidios y la producción. Por todas estas razones, se incluyeron en el AARU compromisos sobre subsidios y medidas compensatorias, cuyo objetivo fue disminuir los apoyos y crear un conjunto de normas que regularían los procedimientos de reducción en cada uno de los países.

⁸ El Gobierno de Costa Rica promulgó el Reglamento sobre adjudicación de cuotas de importación en casos de desabastecimiento de bienes agropecuarios, que establece la obligatoriedad de realizar las importaciones sujetas a contingentes por medio de la Bolsa de Productos Agropecuarios (BOLPRO).

Este mecanismo consiste esencialmente en ir disminuyendo las políticas que más distorsionan el comercio y sustituirlas por otras que apoyen a los productores, influyendo lo menos posible en los precios y el mercado. Con este propósito, las políticas fueron clasificadas de acuerdo con su capacidad de distorsionar los mercados y el comercio. Las políticas que más distorsionan los precios al influir sobre las decisiones de los productores y los consumidores se clasificaron en la caja ámbar; ejemplos son la fijación de precios garantizados y todas las medidas necesarias para sostener estos precios, pagos compensatorios para que los productores reciban el equivalente a un precio mínimo, subsidios a los insumos, crédito subsidiado, entre otras. Los países desarrollados acordaron reducir 20% el nivel de su caja ámbar en un período de 6 años a partir de 1995. Los países en desarrollo se comprometieron a disminuir esta medida en 13% a lo largo de 10 años y los países menos desarrollados no necesitan hacer ninguna reducción.

Más específicamente, la metodología adoptada por el AARU para reducir los subsidios a la agricultura consistió en: i) definir con precisión el conjunto de políticas que más distorsionan el mercado (caja ámbar); ii) construir un indicador del total del apoyo que cada gobierno daba a sus agricultores al aplicar estas políticas (medida global de la ayuda (MGA) o *aggregate measure of support*, AMS);⁹ iii) pedir a los gobiernos que calcularan el apoyo total promedio en el período 1986-1988, y iv) lograr que los gobiernos se comprometieran a reducir su MGA en ciertos porcentajes y de acuerdo con un calendario pactado.

Las políticas clasificadas dentro de la caja verde son aquellas que los países pueden usar libremente, sin que existan restricciones o compromisos para reducirlas. Entre ellas, se encuentran las de investigación y desarrollo, extensión, infraestructura y otros servicios generales, los pagos directos a los agricultores, la ayuda alimentaria doméstica, los pagos por desastres naturales, los programas ambientales, entre otras. La más utilizada por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) consiste en apoyar la inversión en infraestructura, la ayuda alimentaria doméstica, los apoyos directos y otros servicios generales. Finalmente, la caja azul abarca los pagos para limitar la producción. Estas medidas fueron excluidas del cálculo de la MGA.¹⁰

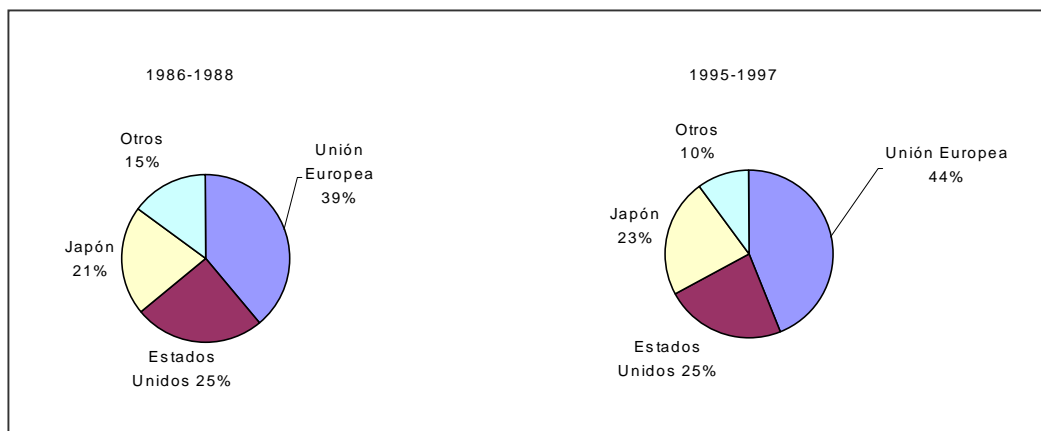
La información disponible a la fecha basada en los informes de los países a la OMC indica que el monto del apoyo total (incluidas todas las cajas) no había disminuido entre 1986-1988 (período base) y 1997. Fue de 234 000 millones de dólares en el período base, aumentó a 282 000 millones en 1995 y descendió a 232 000 millones en 1997, o sea, casi idéntico al del período inicial (OCDE, 2001a). El 90% de los apoyos corresponden a los países desarrollados (Estados Unidos, UE y Japón). La participación preponderante de estos países en el apoyo agrícola total mundial se acentuó en ese período (véase el gráfico 6). Este hecho es desalentador e indica el mantenimiento de las políticas proteccionistas en detrimento de los países en vías de desarrollo.

⁹ La Medida Global de la Ayuda (MGA) es “el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general, excepto la ayuda prestada en el marco de programas que pueden considerarse eximidos de la reducción con arreglo al Anexo 2 del Acuerdo” (OMC, AARU, Parte 1, Artículo 1). El lector interesado en entender la metodología para el cálculo de la MGA, podría consultar FAO (1996).

¹⁰ Tras el Acuerdo Blair House entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea (CE) en 1992, se incluyeron las excepciones de la caja azul, con el resultado de que los pagos directos gubernamentales, previos a 1996, a los agricultores participantes en los programas de trigo, granos secundarios, arroz y algodón, y los pagos compensatorios en el marco de la política agrícola común (PAC) de la CE, no se incluyen en el cálculo de la MGA ni en el compromiso de reducción. De acuerdo con el texto, se excluyen “los pagos directos bajo los programas de control de la producción” si están hechos sobre la base de superficie y rendimientos fijos (o número de cabezas de ganado) o sobre un máximo de 85% de nivel base de la producción (Josling, 1996).

Gráfico 6

AYUDA INTERNA POR PAÍS: 1986-1988 Y 1995-1997

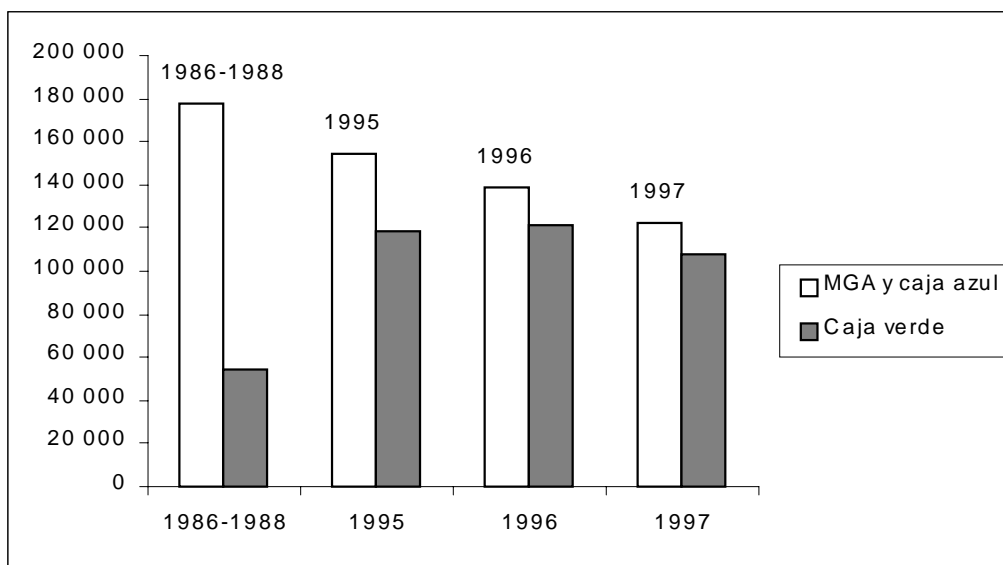


Fuente: OCDE, Cálculos de la Secretaría basados en la información de los países a la OMC.

Se observa un cambio en la composición del apoyo total al sector agropecuario durante el período de aplicación del AARU: ha disminuido la importancia relativa de las políticas pertenecientes a la caja ámbar y ha crecido la de las políticas de la caja verde (véase el gráfico 7). Esto indica que el acuerdo ha logrado algunos de sus objetivos, es decir, disminuir la importancia de las políticas agrícolas que más distorsionan los mercados y alentar la aplicación de otras políticas. Sin embargo, los avances son insuficientes porque todavía existen muchos países que utilizan mayoritariamente las políticas de la caja ámbar, como Japón y la UE. Estos dos concentran el 87% de los apoyos mundiales que caen en la caja ámbar (medidos por la MGA). En cambio, algunos otros países como Nueva Zelanda, Australia, los Estados Unidos y Canadá, han logrado reducir su nivel de MGA notablemente. México ocupa un lugar intermedio (véase el cuadro 3).

Gráfico 7

COMPOSICIÓN DE APOYO INTERNO EN PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: OCDE, Cálculos de la Secretaría basados en la información de los países a la OMC.

Nota: MGA = Medida global de la ayuda.

Cuadro 3
COMPOSICIÓN DE LA AYUDA INTERNA POR PAÍS, 1995-1998
(Porcentajes)

País	Total de la ayuda (MGA)	Caja verde	Caja azul	De minimis	S&D
Australia	11	82	0	0	n.a
Canadá	18	50	0	32	n.a
República Checa	21	79	0	0	n.a
Unión Europea	55	21	23	1	n.a
Hungría	0	39	0	61	n.a
Islandia	82	16	2	0	n.a
Japón	53	46	0	1	n.a
República de Corea	26	67	0	6	0
México	31	57	0	0	12
Nueva Zelandia	0	100	0	0	n.a
Noruega	48	18	34	0	n.a
Polonia	28	71	0	0	n.a
Suiza	55	45	0	0	n.a
Estados Unidos	10	84	4	2	n.a
OCDE	42	44	11	2	0

Fuente: OCDE, sobre la base de información de la OMC.

Notas: n.a. = no aplicable.

S & D: Tratamiento especial y diferenciado.

Resulta interesante examinar los rubros más importantes de la caja verde porque revelan las estrategias de políticas de los diversos países. Nueva Zelandia y Australia invierten la mayoría de sus apoyos en servicios generales, particularmente en investigación y desarrollo, para mantener sus ventajas competitivas. Los Estados Unidos dedican las tres cuartas partes de sus gastos en la caja verde a la ayuda alimentaria doméstica. Canadá, Suiza e Islandia apoyan preferentemente a sus agricultores mediante pagos directos. La República de Corea gasta en infraestructura la mitad de sus inversiones en la caja verde para abaratar sus costos de producción y mejorar el acceso a los mercados. Finalmente, México invierte mucho en infraestructura, en pagos directos a los agricultores y en apoyos a la capitalización.

Una forma de evaluar la aplicación del AARU consiste en examinar en qué grado los gobiernos han cumplido sus compromisos. La información disponible indica que todos los países han reducido su MGA por debajo de los niveles máximos a los que se comprometieron (véase el cuadro 4). Existen notables diferencias entre el grado de reducción de la MGA logrado por los diversos países. Los menos proteccionistas han mantenido una MGA promedio equivalente hasta un 10% del máximo nivel acordado en el AARU (Nueva Zelandia, República Checa, México y Polonia). En cambio, la República de Corea ha mantenido su MGA cercana al límite permitido. El total de MGA de la UE fue en 1995 equivalente al 64% del total permitido y este porcentaje se ha incrementado ligeramente en años posteriores, lo que refleja las reticencias de esta influyente región a reducir los subsidios correspondientes a la caja ámbar. Con todo, casi sin excepción, los países han cumplido sus compromisos de reducir sus niveles de apoyo.

Sin embargo, las reducciones de la MGA pactadas en el AARU no significan que el nivel de apoyo total a los agricultores haya descendido de manera significativa. En efecto, el apoyo total a la agricultura, medido por la Estimación de Apoyo al Productor o *Producer Subsidy Estimate* (PSE), calculado por la OCDE, se incrementó hasta 1998 para después descender ligeramente, como se verá más adelante.¹¹ ¿Cómo interpretar el hecho de que se reduzca el nivel de la MGA y, al

¹¹ La Estimación del Apoyo al Productor o *Producer Support Estimate* (PSE) es una forma de medir y comparar el apoyo otorgado por los gobiernos a sus productores agropecuarios. Generalmente se expresa como porcentaje del monto de la producción doméstica.

mismo tiempo, aumente el nivel de los apoyos totales, o sea, del proteccionismo? Existen varias explicaciones. Una es que el nivel de la MGA en el período 1986-1988 fue excepcionalmente alto, de tal forma que los porcentajes se calcularon sobre una base muy elevada y, por lo tanto, las reducciones netas fueron pequeñas. Otra es que en la estimación de la MGA del período base se incluyeron políticas de apoyo que después se sacaron del cálculo (todas las correspondientes a la caja azul). Esto ha provocado que se supervalore la magnitud de la reducción de la caja ámbar.

Cuadro 4

AYUDA TOTAL DECLARADA (MGA) POR RANGO EN PAÍSES DE LA OCDE, 1959-1999

Años	Ayuda total como porcentaje del total de ayuda permitida					
	0-10%	11-49%	50-69%	70-89%	90-100%	>100
1995	República Checa México Nueva Zelandia Polonia	Australia Canadá Estados Unidos	Unión Europea Hungría ^{a/}	Islandia Japón Noruega Suiza	Corea	
1996	México Nueva Zelandia Polonia	Australia Canadá República Checa Estados Unidos	Unión Europea	Islandia Japón Noruega Suiza	Corea	
1997	Canadá República Checa Nueva Zelandia Polonia	Australia México Estados Unidos	Unión Europea	Islandia Japón Noruega Suiza	Corea	
1998	República Checa Nueva Zelandia Polonia	Australia México		Corea Islandia ^{b/} Noruega Suiza		Islandia ^{c/}
1999	Nueva Zelandia	República Checa				

Fuente: OCDE sobre la base de información de la OMC.

Nota: La información de 1998 y 1999 está incompleta.

^{a/} De minimis.

^{b/} Con ajuste de inflación.

^{c/} Sin ajuste de inflación.

Asimismo, hay que mencionar que el AARU permite a los países presentar sus niveles de MGA de manera agregada, en lugar de producto por producto, lo cual les permite aumentar considerablemente el apoyo a ciertos productos y reducirlo a aquéllos en los que tienen más ventajas. Estas reglas facilitan prácticas que mantienen el proteccionismo. Finalmente, el factor más importante es que las reglas del AARU también permiten sustituir las políticas de la caja ámbar por las políticas de la caja verde y mantener o aumentar sin trabas o limitaciones el nivel de protección de la agricultura.

Es pertinente aquí una aclaración sobre la diferencia entre la MGA y el PSE. El objetivo del primero es contar con un indicador común para medir y seguir los avances en la reducción de los apoyos correspondientes sólo a la caja ámbar. No constituye una medición del apoyo total. En cambio, el PSE es un indicador diseñado y calculado por la OCDE para medir el apoyo agrícola total (el recuadro 2 contiene una explicación más detallada de las diferencias).

Recuadro 2
COMPARACIÓN ENTRE LA MGA Y EL PSE

Para entender la naturaleza de los compromisos relativos a los apoyos domésticos, hay que entender las diferencias entre el PSE y la MGA. Si se calcula el apoyo que representa un precio de apoyo interno, no habría diferencia entre PSE y MGA. En ambos casos el nivel de apoyo se calcularía como la suma del precio de apoyo de mercado (la diferencia entre el precio doméstico y el precio del mercado mundial), multiplicado por el volumen de producción. En cambio, el cálculo del PSE incluirá la diferencia entre el precio doméstico al productor y el precio en el mercado internacional, junto con cualquier subsidio doméstico que se dé de manera simultánea. Las principales diferencias entre ambos indicadores son las siguientes:

- El PSE incluye todas las transferencias monetarias de los consumidores y contribuyentes a los productores; la MGA no incluye algunas de estas transferencias.
- El PSE incluye todos los pagos directos a los productores; la MGA no incluye algunos pagos directos incluidos en las cajas verde y azul.
- EL PSE incluye todas las transferencias monetarias implícitas (cargadas a los consumidores) que resultan de las barreras a las importaciones (aranceles); la MGA no. Sólo se considera que existe apoyo a los precios cuando hay precios administrados.
- El PSE usa precios corrientes (los que existen cuando se calcula); la MGA usa precios de referencia fijos (1986-1988) en todos sus cálculos.
- El PSE depende de los cambios en los precios mundiales, en las tasas de cambio y los volúmenes de la ayuda total; la MGA varía en función sólo del volumen de la ayuda total.

Fuente: FAO, 1996.

De acuerdo con las estimaciones disponibles a la fecha, el PSE total correspondiente a todos los países miembros de la OCDE, que fue de 231 000 millones de dólares anuales en el período base (1986-1988), se mantuvo por encima de este valor durante casi todo el período de aplicación del AARU y ascendió a 257 000 millones en 1998 (OCDE, 2001). La información se puede consultar en el cuadro 5. De acuerdo con el último informe de la OCDE (2001b), el PSE disminuyó ligeramente de 37% en 1999 a 34% en 2000. Si se compara el nivel promedio de ayuda en los períodos 1986-1988 y 1998-2000, resulta que ha habido una ligera disminución.

El monto de los apoyos totales, medidos por el PSE, varía mucho según los países. Algunos redujeron sus apoyos (Canadá, Nueva Zelanda, Hungría y la República Checa); la mayoría mantuvo el mismo nivel de apoyo del período base; los Estados Unidos disminuyeron su PSE pero en 1998 recuperaron el nivel alcanzado en 1986-1988; finalmente, la UE y México aumentaron su apoyo. Cabe resaltar la importancia de la política proteccionista de la UE: concentra la mitad de todos los apoyos otorgados por los países de la OCDE (véase el cuadro 5).

Es notable la diferencia tan grande de la ayuda total por productor que existe entre países desarrollados y países en desarrollo. Mientras que en los Estados Unidos y la UE cada agricultor recibió un promedio superior a los 16 000 dólares durante el período 1998-2000, en México cada productor sólo recibió 720 dólares (véase el gráfico 8). Este nivel de ayuda es aún menor en otros países pobres, lo que muestra el gran desnivel que existe en el terreno de juego del comercio internacional. Las ventajas comparativas impulsadas por los países desarrollados exportadores son naturales pero también creadas por la política de apoyo y el gasto público de naciones con un mayor nivel de ingreso y desarrollo.

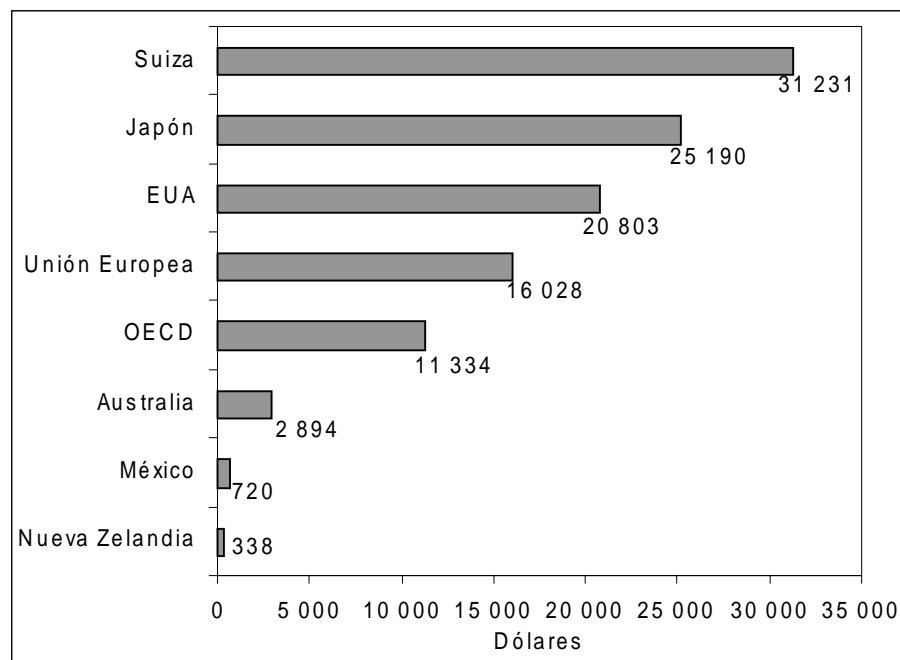
Cuadro 5
EVOLUCIÓN DE LA AYUDA TOTAL INTERNA (MGA) Y DEL INDICADOR DE APOYO AL PRODUCTOR (PSE)
(Miles de millones de dólares)

País	1986-1988			1995			1996			1997			1998		
	MGA (1)	PSE (2)	(1)/(2) (%)	MGA (1)	PSE (2)	(1)/(2) (%)	MGA (1)	PSE (2)	(1)/(2) (%)	MGA (1)	PSE (2)	(1)/(2) (%)	MGA (1)	PSE (2)	(1)/(2) (%)
Total	167	231	72	119	279	42	110	257	43	97	236	...	n.a.	257	...
Australia	0.4	1.2	35	0.1	1.6	7	0.1	1.6	7	0.1	1.6	6	0.1	1.3	6
Canadá	4.1	5.6	72	0.6	4.0	14	0.5	3.6	12	0.4	3.1	12	n.a.	3.6	...
República Checa	1.2	4.6	26	0.0	0.6	8	0.1	0.6	10	0.0	0.4	9	0.0	0.9	4
Unión Europea	80.7	95.2	85	65.4	131	50	64.7	118	55	56.9	112	51	n.a.	122.9	...
Hungría	0.9	3.0	29	0.2	0.8	21	n.a.	0.6	...	n.a.	0.4	...	n.a.	0.7	...
Islandia	0.2	0.2	106	0.2	0.1	131	0.2	0.1	129	0.1	0.1	117	0.3	0.2	210
Japón	33.8	53.6	63	37.3	78.4	48	30.6	62.4	49	26.2	50.5	52	n.a.	50.0	...
República de Corea	2.1	12.3	17	2.7	26.7	10	2.4	25.1	10	2.0	20.9	10	1.1	12.3	9
México	9.6	1.7	570	0.5	0.8	60	0.3	1.8	16	1.1	5.0	21	1.3	4.9	26
Nueva Zelanda	0.2	0.5	44	0.0	0.1	0	0.0	0.1	0	0.0	0.1	0	0.0	0.1	0
Noruega	2.1	2.6	80	1.5	2.9	54	1.6	2.8	58	1.5	2.7	56	1.4	2.7	54
Polonia	4.2	3.9	105	0.3	3.3	8	0.2	4.4	5	0.3	3.5	8	0.3	3.8	8
Suiza	3.4	5.0	67	3.6	6.3	57	3.0	5.7	52	2.4	4.9	48	2.3	5.0	45
Estados Unidos	23.9	41.9	57	6.2	22.8	27	5.9	29.6	20	6.2	30.5	20	n.a.	48.4	...

Fuente: OCDE.

Nota: México: dólares de 1991; n.a. = no disponible.

Gráfico 8
INDICADOR DE APOYO INTERNO POR PRODUCTOR, 1998-2000



Fuente: OECD, PSE/CSE database, 2001.

d) Evolución de los subsidios a la exportación después del AARU

Antes de la Ronda Uruguay, muchos países, especialmente los europeos, usaban ampliamente los subsidios a las exportaciones para fomentar las ventas de sus productos agropecuarios en el exterior. Estos subsidios asumían distintas formas: transferencias directas de recursos fiscales a exportadores de ciertos productos, subsidios para cubrir gastos de mercadeo y transporte internacionales y subsidios a los insumos de productos exportables. En esencia, un subsidio a la exportación es un pago gubernamental por unidad de producto exportada y sirve para colocar en el mercado internacional productos domésticos a precios inferiores a los que podrían ofrecerse si el subsidio no existiese. Forman parte de las ventajas comparativas creadas. Sus efectos consisten en deprimir los precios mundiales, porque el conjunto de los países que los aplica representa una porción significativa de la oferta mundial. Asimismo, estos subsidios penalizan a los exportadores de otros países y, al abaratar los alimentos importados en los mercados domésticos, perjudican a los productores de los países importadores y benefician a los consumidores de estos países.

Los subsidios a la exportación y los apoyos a la producción doméstica forman una mancuerna. Los últimos elevan artificialmente la producción y los excedentes agrícolas en los mercados domésticos, y los primeros sirven para colocar estos excedentes en el mercado internacional, todo con cargo a los contribuyentes del país exportador.

El AARU prohíbe los subsidios a las exportaciones agrícolas, a menos que estén especificados en una lista de compromisos del miembro involucrado, lo que significa montos precisos señalados en cada caso. Esto implica que los miembros deben disminuir tanto el monto de dinero invertido en subsidios a la exportación como el volumen de mercancías susceptibles de recibirlos.

Tomando promedios de 1986-1990 como nivel base, los países desarrollados acordaron bajar el nivel de los subsidios a la exportación en 36% a partir de 1995, y las partes en desarrollo reducirían 24% a lo largo de 10 años. Asimismo los países desarrollados disminuirían los volúmenes de exportaciones subsidiadas en 21% a lo largo de 6 años, y las partes en desarrollo 14% a lo largo de 10 años. Los PMD no necesitan hacer ninguna reducción.

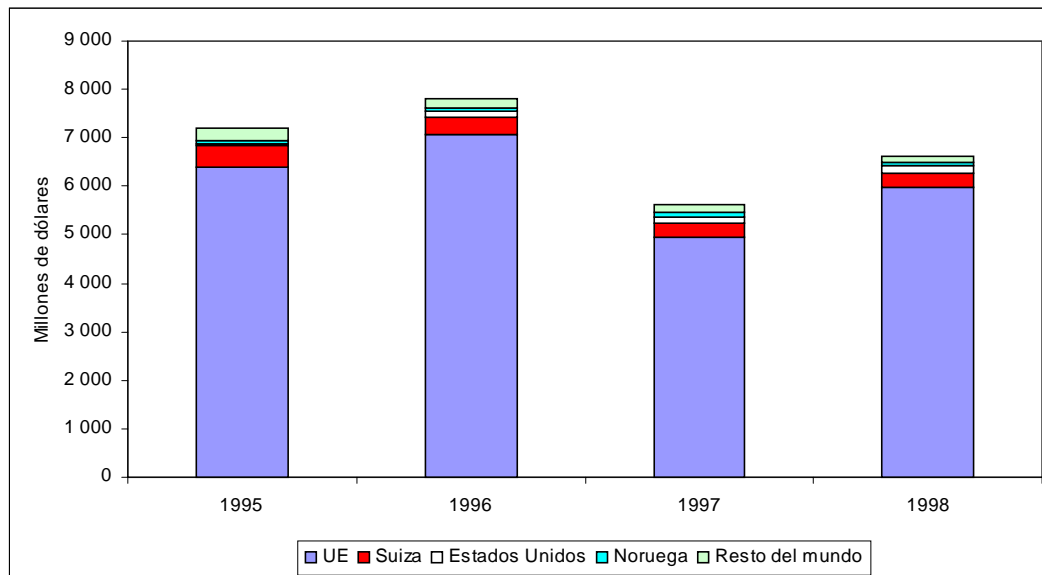
¿Han cumplido los países signatarios de AARU sus compromisos en materia de subsidios a la exportación? La respuesta es afirmativa. Estos compromisos asignaban a cada país un volumen máximo de mercancías subsidiadas y de valor total de subsidios. La información indica que casi todos los países respetaron este nivel máximo y que, en muchos casos, los niveles de utilización de estos derechos fueron bajos. Sin embargo, el nivel mundial de los subsidios seguía siendo alto, unos 6 500 millones de dólares en 1998, último año en que se dispone de datos (véase el gráfico 9).

La UE sigue haciendo un intensivo uso de este instrumento: sus subsidios a la mayoría de sus exportaciones agrícolas representaron el 90% del total mundial en el período 1995-1998, mientras que la participación de los Estados Unidos en los subsidios totales es relativamente baja, 2%. (Véase de nuevo el gráfico 9.)

Cabe señalar que los países en desarrollo de menores ingresos no hacen uso de este tipo de política porque carecen de recursos fiscales suficientes y, además, porque muchos de ellos exportan muy poco y más bien son importadores netos de alimentos. Costa Rica y México utilizan subsidios a la exportación, como se verá más adelante. No es sencillo evaluar los efectos de los subsidios a la exportación de los países desarrollados sobre los países en desarrollo. Por una parte se benefician, porque compran alimentos importados a bajos precios o reciben ayuda alimentaria; por otra, los productores domésticos pueden ser desplazados del mercado por productores extranjeros

subsidiados, lo que se traduce en un debilitamiento de la capacidad productiva interna. Existen pocas investigaciones rigurosas sobre estos efectos.¹²

Gráfico 9
SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN POR PAÍS, 1995-1998



Fuente: Leetmaa (2001), The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO: Summary Report.

Hay otras formas de fomentar las exportaciones que no fueron abordadas dentro del AARU, como los créditos a la exportación. Éstos permiten a los compradores extranjeros obtener créditos, tasas de interés más bajas y períodos de gracia más extensos, los cuales no existirían en condiciones de mercado normales. Obviamente, estos créditos a la exportación colocan a los productores del país que los otorga en posiciones de ventaja relativa sobre los productores de otros países. En la práctica, se obtienen con ellos casi los mismos resultados que con los subsidios a la exportación. Es preocupante observar el aumento de esta arma competitiva. Su nivel en 1995 fue de 5 500 000 millones de dólares y subió en 1998 a 7 900 000 millones (OCDE, 2001a).

El país que más utiliza los créditos a las exportaciones son los Estados Unidos, con el 46% del total, seguido por Australia con 25% y la UE con 16%. Los cereales absorben un tercio de los créditos a la exportación. Nuevamente se observa que este mecanismo competitivo está fuera del alcance de los países en desarrollo, lo cual plantea un terreno de juego muy desigual entre los competidores. El tema de la reducción de estos subsidios debería abordarse en futuras rondas de negociaciones multilaterales.

3. ¿Quiénes serían los ganadores en un escenario de apertura total y sin subsidios?

Están cada vez más encontradas las opiniones en el debate internacional sobre los beneficios de la mundialización y la apertura de las economías. Mientras crecen las críticas y los movimientos sociales que se oponen a este proceso, otras voces propugnan una liberalización completa del

¹² En Costa Rica, el maíz amarillo procedente de los Estados Unidos, a precios bajísimos debido a los subsidios canalizados a través de la PL480, sacó del mercado a los productores nacionales. Este producto ha dejado de sembrarse en Costa Rica.

comercio alegando razones conceptuales, según las cuales habría más eficiencia económica y más bienestar para la mayoría de los participantes en los flujos comerciales internacionales. Cabría preguntarse sobre la validez de estas últimas afirmaciones. ¿Cómo evolucionaría el comercio y la producción mundial de alimentos en un escenario de apertura total y eliminación de las ayudas? ¿Qué ventajas se obtendrían? ¿Quiénes serían los ganadores y los perdedores?

Para responder estas preguntas es necesario contar con escenarios futuros y proyecciones basadas en algún tipo de modelo. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) ha elaborado un útil modelo de equilibrio general para simular los posibles efectos de una liberalización total del comercio, en el cual nos basaremos para abordar este tema tan significativo. Las especificaciones del modelo y las conclusiones particulares pueden consultarse en USDA (2001).

En el escenario más liberal —eliminación total de los aranceles y los subsidios a la producción y la exportación—, el USDA pronostica un crecimiento promedio de los precios de los productos agropecuarios equivalente a 12% con respecto al nivel que tendrían si no se eliminaran. Este aumento de los precios se debería a la eliminación de aranceles y subsidios en los países desarrollados, que contribuyen en conjunto con casi el 80% de las distorsiones del comercio mundial provocadas por estas medidas. Como estos mismos países son los principales productores y exportadores, la eliminación de ayudas ocasionaría una leve disminución de su producción porque su nivel actual se mantiene gracias a la aplicación de subsidios. Sin éstos, la producción de varios productos en diversos países sin ventajas comparativas dejaría de ser competitiva y tendería a decrecer, lo cual aumentaría los precios internacionales.

El incremento de los precios no sería uniforme. Crecerían más los lácteos y las carnes (22%), el azúcar (16%), el trigo (18%) y otros granos (15%). En cambio, aumentarían menos las frutas y legumbres (8%) y los alimentos procesados (7%). Este cambio de los precios relativos agropecuarios provocaría ganadores y perdedores, y modificaría la estructura mundial de producción y exportación. Los países más beneficiados son los que tienen ventajas comparativas en la producción de los bienes cuyos precios suben más y son más rentables. Los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda dominarían la producción de trigo gracias a sus ventajas comparativas. La producción de este cereal disminuiría 30% en Japón y la República de Corea y 18% en la UE. La producción de lácteos aumentaría en Nueva Zelanda y los Estados Unidos y disminuiría en algunos países europeos y asiáticos, donde estos bienes están muy subsidiados. La producción de arroz caería 20% en Japón y la República de Corea.

En general se puede afirmar que disminuiría la producción en los países desarrollados con altos niveles de protección y pocas ventajas comparativas, y que aumentaría en los países exportadores con mayores ventajas y en los países en desarrollo que gozan de ventajas comparativas en el cultivo de bienes específicos. El azúcar, por ejemplo, caería en la UE y los Estados Unidos y ganaría terreno en algunos países en vías de desarrollo.

Los países que basan sus ventajas comparativas de exportación en la tecnología y la productividad serían los más beneficiados. Ello da pie para señalar que habría un aumento de la eficiencia en la producción mundial y del comercio. En consecuencia, el USDA calcula que habría un aumento de 31 000 millones de dólares en el ingreso mundial. Sin embargo, la distribución de las ganancias a corto plazo, originadas por la caída de la producción y los subsidios, no sería nada equitativa. El 92% de esta cantidad iría a parar a los países desarrollados y sólo el 8% a los países en desarrollo (véase el cuadro 6).

Países como México y Costa Rica serían perdedores netos en este proceso. Las pérdidas obedecerían a los efectos de los cambios de los precios relativos sobre su comercio y producción. Ambos países son importadores de maíz, trigo, oleaginosas y arroz (y México es uno de los

principales importadores mundiales de leche en polvo), productos que subirían de precio rápidamente con la liberalización total. Por otra parte, ambos países son exportadores de frutas y legumbres, productos en los que poseen ventajas comparativas pero cuyos precios internacionales aumentarían a un ritmo menor.

Cuadro 6
INCREMENTOS DEL INGRESO DERIVADOS DE UNA
LIBERALIZACIÓN TOTAL DEL COMERCIO

(Miles de millones de dólares)

Países	Ganancias estáticas a corto plazo ^{a/}	Ganancias ocasionadas por el aumento de la inversión ^{b/}
Mundo	29.5	36.2
Países desarrollados	26.9	29.7
Australia y Nueva Zelanda	1.6	3.4
Canadá	0.8	1.2
Unión Europea	9.3	8.2
Japón y República de Corea	8.6	5.1
EUA	6.6	11.8
Países emergentes y en desarrollo	2.6	6.5
China	0.4	1.8
América Latina	3.7	4.6
México	-0.2	0.1
Otros países asiáticos	1.5	0.9
Países del sur de África	0.3	0.5
Resto del mundo	-3.1	-1.4

Fuente: Diao, Somwaru y Roe (2001).

^{a/} Ganancias provenientes de una redistribución de la producción y el comercio mundiales, derivadas de una apertura total del comercio y de la eliminación de los subsidios a la producción y la exportación.

^{b/} Ganancias derivadas del aumento del ahorro, la inversión y la productividad en un período de 15 años posteriores a la liberación antes definida.

En otras palabras, el efecto negativo de una posible reforma del sistema comercial internacional sobre algunos países provendría de un deterioro de sus términos del intercambio, provocado por esa reforma. El caso de México es ilustrativo. La mayor parte de su comercio de alimentos y materias primas se hace con los Estados Unidos; en cambio, este último país depende más de los mercados de Japón, la República de Corea y la UE para colocar sus exportaciones. Si ocurriese una liberalización completa, la producción disminuiría en estos países y aumentaría su demanda de alimentos provenientes de los Estados Unidos, con lo que los precios de exportación en los Estados Unidos subirían en el corto plazo.¹³ México, gran importador de granos, oleaginosas y leche, tendría que pagar más por sus compras en el mercado estadounidense. Además, la disminución de la ayuda y la desprotección que la reforma traería consigo colocarían a los productos mexicanos en difícil situación competitiva en su propio mercado, y es muy probable que la producción interna cayese y que la demanda de importaciones aumentase.

Por otra parte, al generalizarse la apertura comercial México perdería los privilegios comerciales que tiene por ser miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y que le permiten hoy competir exitosamente con otros exportadores que pagan aranceles más altos.

¹³ En el mediano plazo, si la oferta norteamericana de alimentos es elástica, la producción podría aumentar y los precios disminuir.

Si se eliminaran todos los aranceles, México tendría una situación competitiva más difícil y tal vez sus exportaciones crecerían en volumen y valor a un ritmo menor que el de otros países. En suma, México tendría que pagar más por sus importaciones y el crecimiento de sus exportaciones no sería suficiente para contrarrestarlas. El resultado neto sería un aumento del déficit comercial agropecuario.

El USDA también calculó los efectos de largo plazo de una liberalización completa, tomando en cuenta los incrementos en la productividad de los factores que un incremento del comercio hace posible.¹⁴ Estos efectos se distribuyen más equitativamente que los de corto plazo, porque los países en desarrollo tienen más que ganar en este proceso, pues parten de niveles tecnológicos y de productividad mucho menores. De acuerdo con estas estimaciones, si se suman las ganancias estáticas (y de corto plazo) y las dinámicas (y de largo plazo), el resultado sería un aumento del ingreso en 10 años equivalente a 47 000 millones de dólares, del cual 30 000 millones correspondería a los países desarrollados y el resto a los países en desarrollo (Diao, Somwaru y Roe, 2001). A pesar de que los frutos de una liberalización se reparten con mayor equidad cuando se toman todos los efectos de una hipotética reforma, los principales beneficiarios de ella seguirían siendo los países desarrollados, que cuentan con ventajas comparativas.

¹⁴ El aumento del comercio tiende a incrementar la productividad porque permite que los países en desarrollo adquieran nuevos conocimientos y habilidades, nuevas tecnologías y métodos de organización.

II. La aplicación de los acuerdos comerciales y sus efectos principales en Costa Rica y México

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas comerciales adoptadas en Costa Rica y México después del AARU y la puesta en práctica de dicho tratado multilateral. En el caso de México se revisa además el TLC. Con este propósito, conviene tener presentes las políticas macroeconómicas aplicadas antes y después de la firma del tratado. En la década de los ochenta ambos países enfrentaron serias dificultades económicas y comenzaron la transformación de su estructura productiva y de los estilos de la conducción de la política económica. Se comenzaron a aplicar programas de ajuste estructural, y la apertura comercial se convirtió en el eje de la nueva estrategia económica.¹⁵

Otra finalidad de este capítulo es estudiar el comportamiento de la agricultura y del sector productor de alimentos en ambos países, después de la apertura comercial pactada en los tratados. Se trata de observar si existen cambios significativos en las tendencias de la producción, las importaciones y las exportaciones agropecuarias en el período posterior a la apertura comercial. No se pretende establecer relaciones causa-efecto precisas entre la aplicación de los tratados y el comportamiento de estos sectores productivos, que está determinado

¹⁵ Puede encontrarse información sobre las reformas macroeconómicas realizadas en Costa Rica y México en Jiménez (1998) y Clavijo (2000).

por diversas variables, y no se intentó, dada su complejidad, aislar y cuantificar los efectos de cada uno de ellos. Se trata, en cambio, de señalar los factores que más han influido en este proceso y el papel desempeñado por los tratados.

A. México

1. La puesta en marcha del AARU

México ingresó en el GATT en 1986, en una época de crisis económicas recurrentes, producto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones seguido durante varias décadas. Para hacer frente a las crisis, el gobierno mexicano aplicó desde ese entonces programas de ajuste estructural convenidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre los que se encontraba la apertura de la economía y la agricultura. Antes de la entrada al GATT, más del 80% del valor total de las importaciones estaba sometido al régimen de permisos previos. Tras suscribir el acuerdo, el gobierno redujo al 28% el valor de las importaciones sujetas a permisos previos.

Hasta el comienzo de los años ochenta, muchos productos requerían licencias de importación y estaban gravados con impuestos de exportación. El otorgamiento de licencias para productos tales como café, algodón, carne de res y ganado en pie se daba para limitar las importaciones hasta que las necesidades domésticas no fueran satisfechas y los objetivos de los precios alcanzados.

A partir de 1985, México redujo de manera significativa sus aranceles como parte de un programa general para liberalizar su economía en vísperas de su adhesión al GATT en 1986. Con la notable excepción del azúcar, la tasa máxima arancelaria aplicada por México se redujo hasta 20% de un máximo de 100% en el mismo año, muy por debajo del tope arancelario del GATT (50%). Se observa ya desde esta época la estrategia invariable del gobierno de avanzar hacia una liberalización unilateral de su comercio externo, a una velocidad mayor que la de otros países y de la que le exigían sus compromisos internacionales. Desde su adhesión a este acuerdo, México convirtió muchos de sus permisos de importación en aranceles; sin embargo, este proceso avanzó más lentamente en el sector agrícola que en la industria.

Con la firma del AARU y en su calidad de país en desarrollo, México se comprometió a disminuir sus aranceles prevalecientes en el año base en 24% para el año 2008. Cabe señalar que se partió de una base arancelaria ya muy reducida debido a la política de apertura unilateral. El resultado ha sido que México tiene un nivel arancelario promedio inferior al de la mayoría de los países desarrollados.

En lo que respecta a los apoyos a los agricultores, México se comprometió a reducir la medida global de apoyo (MGA) en 13% en un período de 10 años. Con la reducción de aranceles y la entrada de importaciones baratas, el gobierno mexicano tuvo que aumentar el nivel de ayuda y poner en marcha nuevos programas de apoyo a la agricultura.¹⁶ El indicador de apoyo interno (PSE) calculado por la OCDE¹⁷ fue considerablemente mayor en el período 1998-2000 que en el período base (1986-1988). Sin embargo, el PSE estimado como porcentaje de la producción fue relativamente menor en México (16%) que en los Estados Unidos (20%) y la UE (38%). El PSE por agricultor, medido en dólares, es también sustancialmente inferior en México: 720 en México,

¹⁶ Los más importantes son: Apoyo y Servicios a la Comercialización Agrícola (ASERCA); es un programa de apoyo a la comercialización en el mercado interno y de fomento de exportaciones, mediante el suministro de información de mercado. PROCAMPO es un programa de pagos directos por hectárea destinado a estabilizar el ingreso de los productores de granos básicos en el contexto de la apertura comercial. Alianza para el Campo consiste en un conjunto de programas específicos orientados a mejorar las habilidades de los agricultores y a promover el desarrollo tecnológico, con el objetivo de incrementar la productividad y la competitividad del sector agrícola. Véase OCDE (1997).

¹⁷ Véase OCDE (2001b).

16 028 en la UE y 20 803 en los Estados Unidos (véase de nuevo el gráfico 8). Más del 60% de la ayuda interna fue clasificada por la OCDE como apoyo al sostenimiento de los precios y el 25% como pagos directos a los agricultores.

México no ha utilizado mucho los subsidios a la exportación. En los últimos años se han aprovechado para fomentar las exportaciones de azúcar y otros productos. Se comprometió a reducirlos en un 24% de su valor y 16% en su volumen en un período de 10 años.

En suma, México ha adecuado sus políticas a la nueva institucionalidad internacional que fija las reglas del comercio mundial: terminó su proceso de arancelización, redujo los aranceles en mayor medida de lo que le exigía el GATT, hace un mayor uso de medidas pertenecientes a la caja verde y ha eliminado otras de la caja ámbar, en particular los precios de garantía, y aplica pocos subsidios a la exportación. Éste es el contexto en el cual se encontraba el país cuando se firmó el TLC. Este tratado profundizó un proceso que ya estaba en marcha y le imprimió características nuevas.¹⁸

2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)

Un estudio sobre el AARU quedaría incompleto sin una referencia al TLC porque este tratado continúa y profundiza las medidas acordadas en el primero. El TLC es un tratado de libre comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México. Está constituido por tres tratados bilaterales entre los países firmantes. Entró en vigor el 1 de enero de 1994 y su objetivo es eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre los miembros, facilitar las inversiones transfronterizas e incrementar la cooperación en otras áreas como el medio ambiente y la protección laboral. En este sentido va más allá de los acuerdos firmados en la Ronda Uruguay. Sin embargo, sólo se analizarán en este apartado las medidas de apertura comercial.

En materia de desgravación, el TLC sigue las directrices del GATT pero las amplía, pues los aranceles pactados fueron menores en el primero que en el segundo. Se convino un proceso de desgravación paulatino (a cero, 5, 10 y 15 años) para los diferentes productos, el cual terminaría en el año 2008 con la total eliminación de todos los aranceles y barreras no arancelarias entre los tres países. Se establecieron procesos de desgravación diferenciados y medidas de salvaguardia para proteger productos sensibles.

En lo que respecta a los apoyos a los productores y subsidios a la exportación, el TLC sigue las mismas líneas de acción que el AARU. Los tres países se comprometieron a reducirlos. Existe una gran asimetría entre los tres países, ya que los subsidios a la producción y a la exportación son mucho mayores en los Estados Unidos.

3. Comportamiento del comercio exterior agroalimentario

a) Exportaciones

Con el propósito de observar si existen cambios de tendencias en los flujos comerciales de México con el resto del mundo a partir de la puesta en marcha del TLC, se comparan las tendencias de un período previo a su puesta en marcha (1990-1993) con las tendencias del período 1994-2000. Las cifras muestran que el comercio agroalimentario tuvo un ritmo de crecimiento más acelerado en el segundo período, lo que indicaría que el TLC contribuyó a intensificar los intercambios comerciales de México. Sin embargo, no es el único factor del cambio. Por ejemplo, la tasa real de cambio desempeñó el papel más importante en ciertos años, por ejemplo en 1994 y 1995, cuando

¹⁸ Véase WTO (1997), que contiene un análisis detallado de las políticas comercial y sectorial seguidas por México como parte de sus compromisos con el AARU.

después de tener un peso sobrevaluado, ocurrió una devaluación del 100% que impulsó las exportaciones y deprimió las importaciones.

Se observa un claro cambio de tendencia de las exportaciones agroalimentarias, que pasaron de 4 446 millones de dólares en 1994 a 6 253 millones en 1995. El ritmo de crecimiento anual de las exportaciones durante el período 1994-1999 (12.3%) fue sensiblemente mayor que el del período anterior al TLC (7.4%)¹⁹ (véase el cuadro 7). Los factores causales de este dinamismo fueron la devaluación del peso en 1995 y, posteriormente, cuando se comenzó a apreciar esta moneda, el impulso del TLC y el aumento de la demanda estadounidense. Sin embargo, las exportaciones agropecuarias crecieron más lentamente que las agroindustriales y perdieron peso en el total de las exportaciones agroalimentarias, lo que podría indicar la existencia de una oferta de exportaciones agropecuarias relativamente inelástica con respecto al crecimiento de la demanda de los Estados Unidos. Este tema ha sido poco explorado, pero la existencia de contingentes arancelarios otorgados por los Estados Unidos y no aprovechados por México podrían señalar una baja en la capacidad de aumentar la oferta exportable, seguramente asociada a fallas institucionales y de mercados incompletos.²⁰ En cambio, las exportaciones más elásticas y dinámicas han sido ciertos productos agroindustriales como el tequila y la cerveza.

Las exportaciones agroalimentarias mexicanas están concentradas en pocos productos. A pesar de que en los últimos años su abanico se amplió, la mitad de las exportaciones provienen de la venta de hortalizas, cerveza, café arábica, camarones, bovinos, licores y melones, en ese orden de importancia (véase el cuadro 8). Se aprecian ligeros cambios en la estructura de las exportaciones después de la entrada en vigor del TLC. Por ejemplo, las exportaciones que ganan más terreno son las hortalizas frescas y refrigeradas, la cerveza, el tequila y algunas frutas, como las uvas frescas. En cambio, la importancia relativa del café no especificado y los bovinos descendió.

El destino predominante de las exportaciones son los Estados Unidos, que adquieren un poco más del 80% de las ventas mexicanas; el segundo cliente en importancia es Japón, que adquirió en 1999 el 1.7% de las exportaciones, y el resto se divide en muchos otros países. Se ha argumentado que el TLC tendería a aumentar la dependencia de las exportaciones mexicanas con respecto a los Estados Unidos, pero las cifras no comprueban esta hipótesis. Al contrario, indican que ha habido una ligera disminución de la importancia de este mercado. En cambio, los Estados Unidos compraron en el mercado mexicano entre el 10% y el 11% de sus importaciones de alimentos en el período 1990-1999.

El núcleo duro de las exportaciones agroalimentarias mexicanas está formado por 26 productos (cerveza, tequila, hortalizas, frutas, ganado, crustáceos, café y confitería), en los cuales México se ha especializado, como lo muestra el hecho de que su participación en el total de las exportaciones agroalimentarias dirigidas a ese mercado pasó de 23% en 1990 a 52% en 1999.

Un análisis de las exportaciones quedaría incompleto si no hiciese referencia a la competitividad. No es éste el lugar para abordar todos los aspectos de este complejo problema. Aquí nos referiremos sólo al concepto de competitividad revelada, el cual estudia la capacidad exportadora de un país o sector, en el mercado de otro país o conjunto de países. En este caso interesa analizar los cambios en la participación de productos agroalimentarios mexicanos en los mercados de los Estados Unidos. Para ello se usó el programa MAGIC, que fue elaborado con este propósito.

¹⁹ La fuente de estos datos es la información oficial del gobierno mexicano sistematizada por la CEPAL. Dicha tendencia creciente de las exportaciones agroalimentarias se observa también en los datos de comercio exterior del gobierno estadounidense sistematizados en el programa Module to Analyze the Growth of International Commerce (MAGIC) de la CEPAL.

²⁰ De Janvry y Sadoulet (1997) concluyen que la oferta agrícola mexicana es inelástica. Con respecto a la capacidad de exportación, sostienen que ésta depende de la llegada de inversión extranjera, la cual es escasa pues encuentra demasiado riesgosa esta actividad.

Cuadro 7

**MÉXICO: CRECIMIENTO PROMEDIO DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES**
(Porcentajes)

Exportaciones				Importaciones			
Partidas CUCI 3	Productos	1990-1993	1994-1999	Partidas CUCI 3	Productos	1990-1993	1994-1999
(05459)	Otras legumbres, frescas o refrigeradas	14.8	17.5	(2222)	Soja	34.0	5.0
(1123)	Cerveza de malta	7.5	25.5	(0449)	Maíz	-57.6	11.9
(0544)	Tomates, frescos o refrigerados	-2.7	10.9	(01112)	Carne de bovino deshuesada	90.4	16.6
(07111)	Café, sin tostar, no descafeinado	-8.8	10.6	(0453)	Sorgo de grano, sin moler	4.7	1.5
(03611)	Camarones y quisquillas congelados	13.4	8.6	(0412)	Otros tipos de trigo	190.2	13.0
(00119)	Ganado bovino	8.7	-3.3	(22261)	Semillas de colza	33.2	11.3
(11249)	Licores y bebidas alcohólicas	-12.8	17.2	(09899)	Otros preparados alimenticios	46.2	8.0
(05791)	Melones (incluso sandías)	-8.8	18.6	(02221)	Leche, en estado sólido	4.3	-3.0
(05797)	Aguacates, guayabas, mangos	45.2	8.9	(21111)	Cueros y pieles de ganado bovino	9.1	9.5
(05469)	Otras legumbres	21.9	5.9	(2484)	Madera de especies no conífera	66.9	6.8
(06229)	Otros artículos de confitería	59.7	30.1	(0985)	Sopas y caldos y preparados	48.7	26.9
(05451)	Cebollas y chalotes, frescos o congelados	20.4	2.4	(01235)	Cortes de aves y despojos	96.8	-6.2
(05456)	Pepinos y pepinillos, frescos	2.2	0.7	(0574)	Manzanas frescas	180.0	1.9
(01222)	Carne de ganado porcino, congelada	94.3	36.9	(01221)	Carne de ganado porcino, fresca	28.8	9.9
(05751)	Uvas frescas	51.2	22.5	(0421)	Arroz con cáscara (arroz paddy)	121.3	21.0
(05422)	Garbanzos	-8.1	17.3	(09894)	Extracto de malta; preparados	122.9	11.9
(04849)	Otros panes	116.5	20.1	(00119)	Ganado bovinos excepto los de raza pura	8.5	-3.9
(11102)	Agua (incluso aguas minerales)	10.8	29.9	(02499)	Otros	36.1	3.3
(2483)	Madera de coníferas	21.2	-6.8	(08199)	Preparado alimento para animales	45.5	0.3
(05794)	Bayas frescas	9.1	21.1	(01234)	Cortes de aves y otros despojos	2.1	21.6
(09899)	Otros preparados alimenticios	70.7	16.9	(2482)	Madera de coníferas, aserrada	29.3	-13.4
(06129)	Otros azúcares	1.5	222.2	(05423)	Frijoles, excepto habas comunes	-72.0	13.2
(21191)	Recortes y otros residuos de cuero	324.4	33.5	(08195)	Alimentos para gatos o perros,	87.1	14.9
(05721)	Limonos y limas, frescos o secos	49.8	12.4	(0230)	Mantequilla y otras grasas	12.6	0.7
(05671)	Legumbres, frutas, nueces y otros	8.1	8.4	(01254)	Carne de porcino, congelada	7.1	-3.7
(0591)	Jugo de naranja	-32.6	5.5	(02222)	Leche y crema, en estado sólido	-34.2	-3.8
Subtotal		7.2	12.4	Subtotal		8.2	6.3
Los demás productos		11.4	11.8	Los demás productos		7.9	-1.9
Total agropecuario y agroindustrial		8.2	12.3	Total agropecuario y agroindustrial		8.0	2.9

Fuente: CEPAL, Base de Datos de Comercio Exterior (BADECEL).

Cuadro 8

**MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES,
SEGÚN PARTIDAS ARANCELARIAS, CLASIFICACIÓN CUCI, REV. 3**
(Porcentajes)

Partidas CUCI 3	Productos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Porcentaje acumulado 1999
(05459)	Otras legumbres, frescas o refrigeradas	3.38	7.77	7.11	8.93	9.29	7.88	8.11	6.94	8.10	9.22	9.90	9.90
(1123)	Cerveza de malta	5.09	5.02	4.76	5.61	4.92	5.17	4.91	5.86	6.92	8.51	9.05	18.95
(0544)	Tomates, frescos o refrigerados	6.63	13.60	7.51	4.94	9.90	8.87	9.36	8.51	7.45	8.15	8.34	27.29
(07111)	Café sin tostar, no descafeinado	17.12	10.57	10.56	7.63	6.33	8.09	11.29	10.68	11.77	8.54	7.52	34.81
(03611)	Camarones y quisquillas congelados	11.47	6.43	6.39	6.17	7.40	7.52	7.39	6.50	6.81	5.69	6.36	41.17
(00119)	Ganado bovino excluye los de raza pura	6.98	11.08	10.27	9.71	11.23	8.13	8.57	2.01	2.82	2.79	3.85	45.01
(11249)	Licores y bebidas alcohólicas	2.07	2.02	2.24	2.18	1.06	2.67	2.01	2.74	2.80	2.78	3.31	48.33
(05791)	Melones (incluso sandías)	4.20	2.90	4.11	2.74	1.74	2.16	2.03	2.35	2.18	2.05	2.84	51.16
(05797)	Aguacates, guayabas, mangos	0.86	1.34	3.07	3.13	3.24	3.00	2.23	2.83	2.43	2.48	2.58	53.74
(05469)	Otras legumbres	2.57	2.20	2.06	4.15	3.15	2.98	2.13	2.30	2.24	2.21	2.22	55.96
(06229)	Otros artículos de confitería	0.33	0.23	0.33	0.63	0.73	1.00	0.97	1.33	1.45	1.73	2.08	58.04
(05451)	Cebollas y chalotes, frescos o refrigerados	0.89	2.21	3.10	3.18	3.04	3.13	2.64	2.58	2.08	1.90	1.97	60.02
(05456)	Pepinos y pepinillos, frescos	1.67	2.53	2.36	2.71	2.13	3.08	2.40	2.02	1.53	2.15	1.79	61.80
(01222)	Carne de ganado porcino, congelados	0.02	0.08	0.14	0.46	0.45	0.51	0.59	1.10	1.59	1.50	1.38	63.18
(05751)	Uvas frescas	0.34	0.33	0.85	0.99	0.90	0.81	1.05	0.83	1.02	1.36	1.26	64.44
(05422)	Garbanzos	1.23	1.10	0.92	1.05	0.67	1.00	1.17	1.63	0.89	0.93	1.24	65.69
(04849)	Otros panes	0.06	0.09	0.47	0.71	0.71	0.85	0.78	1.06	1.11	1.16	1.19	66.87
(11102)	Agua (incluso aguas minerales)	0.66	0.46	0.50	0.53	0.50	0.54	0.51	0.73	0.89	0.84	1.11	67.99
(2483)	Madera de coníferas	5.36	2.64	1.50	3.11	3.71	2.73	1.48	1.76	1.62	1.32	1.08	69.07
(05794)	Bayas frescas	0.48	0.54	0.60	0.36	0.55	0.73	0.74	0.89	0.43	1.03	1.06	70.13
(09899)	Otros preparados alimenticios	0.14	0.15	0.29	0.67	0.58	0.79	0.59	0.70	0.87	0.93	0.96	71.09
(06129)	Otros azúcares	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.23	1.29	2.54	0.96	72.05
(21191)	Recortes y otros residuos de cuero	0.03	0.01	0.00	0.10	0.35	0.39	0.54	0.66	0.78	1.11	0.94	72.98
(05721)	Limones y limas, frescos o secos	0.22	0.35	0.46	0.67	0.92	0.88	0.63	0.71	0.71	0.76	0.88	73.86
(05671)	Legumbres, frutas, nueces y otros	0.99	0.98	1.18	1.36	0.98	1.01	0.78	0.84	0.77	0.82	0.85	74.71
(0591)	Jugo de naranja	1.84	2.61	1.26	0.29	0.63	1.15	1.45	1.05	0.71	1.36	0.84	75.55
Subtotal		74.66	77.24	72.03	72.01	75.13	75.07	74.41	68.85	71.23	73.86	75.55	
Los demás productos		25.34	22.76	27.97	27.99	24.87	24.93	25.59	31.15	28.77	26.14	24.45	
Total agropecuario y agroindustrial		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

Fuente: CEPAL, Base de Datos de Comercio Exterior (BADECEL).

Mediante la información de este programa se puede construir una matriz de competitividad, la cual constituye una representación de las diferentes posibilidades del dinamismo competitivo de un país, cuando se relaciona el dinamismo de la estructura de las exportaciones de un país con el dinamismo del comercio internacional. Consta de cuatro situaciones distintas, determinadas por: i) la participación del mercado (o contribución o especialización, indicadores de la capacidad de competencia de un sector o un producto), y ii) por la contribución del sector al total de las importaciones del mercado internacional considerado, en este caso el de los Estados Unidos. Las definiciones precisas de estos elementos se encuentran en Mortimore, Buitelaar y Bonifaz (2000) y en CEPAL (2001). La matriz de competitividad puede resumirse de la siguiente manera:

El cuadrante llamado “Estrellas nacies” muestra los productos de exportación que han ganado participación en los mercados dinámicos de los Estados Unidos. Ésta es la situación ideal para un país exportador. A mayor número de estrellas nacies, mayor competitividad. En el caso de México, las estrellas nacies en el período 1994-1999 son relativamente pocas: cerveza, tequila, uvas frescas y café arábica (véase el gráfico 10). Sólo dos productos agropecuarios se ubican en esta clasificación.

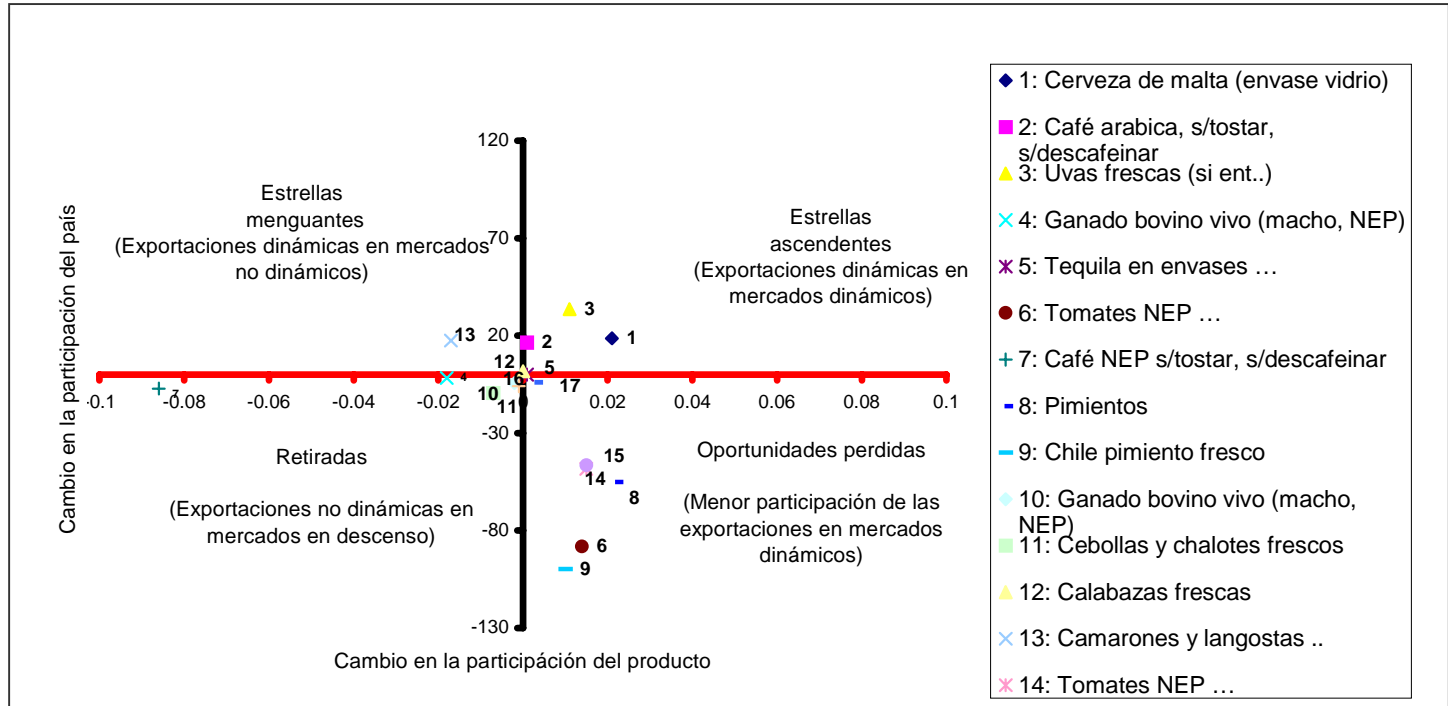
El cuadrante denominado “Estrellas menguantes” indica las exportaciones cuya participación es creciente pero en mercados de los Estados Unidos que están perdiendo dinamismo. Representa una situación preocupante porque se trata de exportaciones que podrían caer en el futuro o enfrentar una competencia más fuerte. En el caso de México, se encuentran en esta situación los camarones y langostas y las calabazas frescas.²¹

Las “Oportunidades perdidas” son exportaciones que van perdiendo peso relativo en mercados de los Estados Unidos, pese a que éstos se encuentran en proceso de expansión. Indica una falta de competitividad porque esas exportaciones están siendo desplazadas de los mercados dinámicos de los Estados Unidos por exportaciones de otros países. Es preocupante que la mayoría de las hortalizas mexicanas (tomates, espárragos, pimientos y chiles pimientos) y los melones, se encuentren en esta situación, o sea, los productos en que México tiene mayores ventajas comparativas. Una hipótesis alternativa es que este descenso de la participación relativa de las hortalizas mexicanas en este mercado se deba a una política deliberada de los Estados Unidos de no depender tanto del mercado mexicano para abastecerse de vegetales y diversificar sus fuentes de aprovisionamiento (en el consumo total de los Estados Unidos provienen del campo mexicano nueve de cada 10 limones y mangos, más de la mitad de los pepinos, una de cada dos berenjenas y uno de cada tres tomates, de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Finalmente, las llamadas “Retiradas” son exportaciones menguantes en mercados en retroceso y corresponden con productos con poco futuro. En esta situación se encuentran el brócoli, las cebollas, chalotes y el ganado bovino. En suma, la competitividad revelada de las exportaciones agroalimentarias mexicanas ha crecido ligeramente en el período 1994-1999 con respecto al período previo (1990-1993). El número de estrellas nacies creció de 3 a 5 y las oportunidades perdidas disminuyeron de 7 a 4, aunque los retrocesos aumentaron de 2 a 3. Los productos que se consolidan como estrellas nacies o suben a esta clasificación son: tequila, cerveza, uvas, fresas y café arábica y, en cambio, los productos que pierden competitividad son el café no especificado, el ganado bovino y los vegetales preparados. Queda la duda de si las exportaciones de hortalizas al mercado de los Estados Unidos podrán seguir creciendo en el futuro y hacer frente a la competencia de otros países.

²¹ Cabe señalar que cuando una estrella pasa de nacies a menguante, esto no indica una pérdida de competitividad de algún producto específico, sino que el mercado de destino está en proceso de contracción.

MÉXICO: COMPETITIVIDAD DE SUS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN EL MERCADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1994-1999 Gráfico 10



b) Importaciones

Juzgadas en conjunto, las tasas de crecimiento anual de las importaciones agroalimentarias fueron menores en el período 1994-1999 (2.9%) que en el período previo (9%), tal y como puede observarse en el cuadro 7, donde se señala que el grupo de los 26 productos de importación más importantes creció casi al mismo ritmo en ambos períodos y que fueron los otros productos los que se importaron menos. Éste es un hecho sorprendente porque los medios de comunicación han insistido mucho en que las importaciones se han disparado como resultado de la aplicación del TLC. Las cifras anualizadas indican que, al contrario, han crecido más lentamente. Es interesante hacer notar que se halló esta misma tendencia al analizar los datos oficiales del gobierno mexicano (a través del programa BADECEL, elaborado por la CEPAL) y la información del USDA (sistematizados en el programa MAGIC).

El comportamiento de las importaciones agropecuarias es distinto al de las agroindustriales en el período posterior a la firma del TLC. Las primeras crecieron a un ritmo ligeramente inferior al del período previo, mientras que las importaciones agroindustriales disminuyeron mucho. El resultado neto es que el ritmo de crecimiento de las importaciones agroalimentarias se redujo en el período posterior a la firma del tratado. El saldo de la balanza agroalimentaria continuó siendo negativo la mayor parte del período, pero tendió a equilibrarse debido a que las exportaciones agroalimentarias crecieron más rápidamente que las importaciones. Por ejemplo, el saldo negativo de la balanza, que en 1994 fue de 3 300 millones de dólares, se convirtió en positivo en 1995, como consecuencia de la devaluación de ese año, y volvió a ser negativo en los años posteriores, ubicándose en un nivel que osciló entre 1 300 y 1 900 millones de dólares.

Sobre el tema de las importaciones, ha habido posiciones encontradas. Los críticos del TLC han señalado la creciente dependencia alimentaria que éste ha traído consigo, lo cual es cierto si se analizan determinados productos básicos (más adelante se examinarán las importaciones de los productos más importantes). Por otra parte, la SAGARPA tiene una visión diferente que abarca todo el sector agroalimentario. Argumenta que según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los países con dependencia alimentaria son aquellos cuyas importaciones de alimentos absorben una cuarta parte o más de sus exportaciones totales, y que en el caso de México este coeficiente fue de 6.3% en 1999; añade, además, que ha descendido, pues fue inferior en el período 1994-1999 (7.5%) con respecto a los cinco años anteriores (12.7%) (SAGAR, 2000).

Las importaciones de México se concentran en bienes alimenticios básicos para la nutrición de la población: cereales (maíz y trigo), leche en polvo (para hidratar y distribuir entre sectores de bajos ingresos), soya y sorgo (forrajes para producir carnes) y preparados alimenticios. Estos productos representan el 43% de las importaciones agroalimentarias.

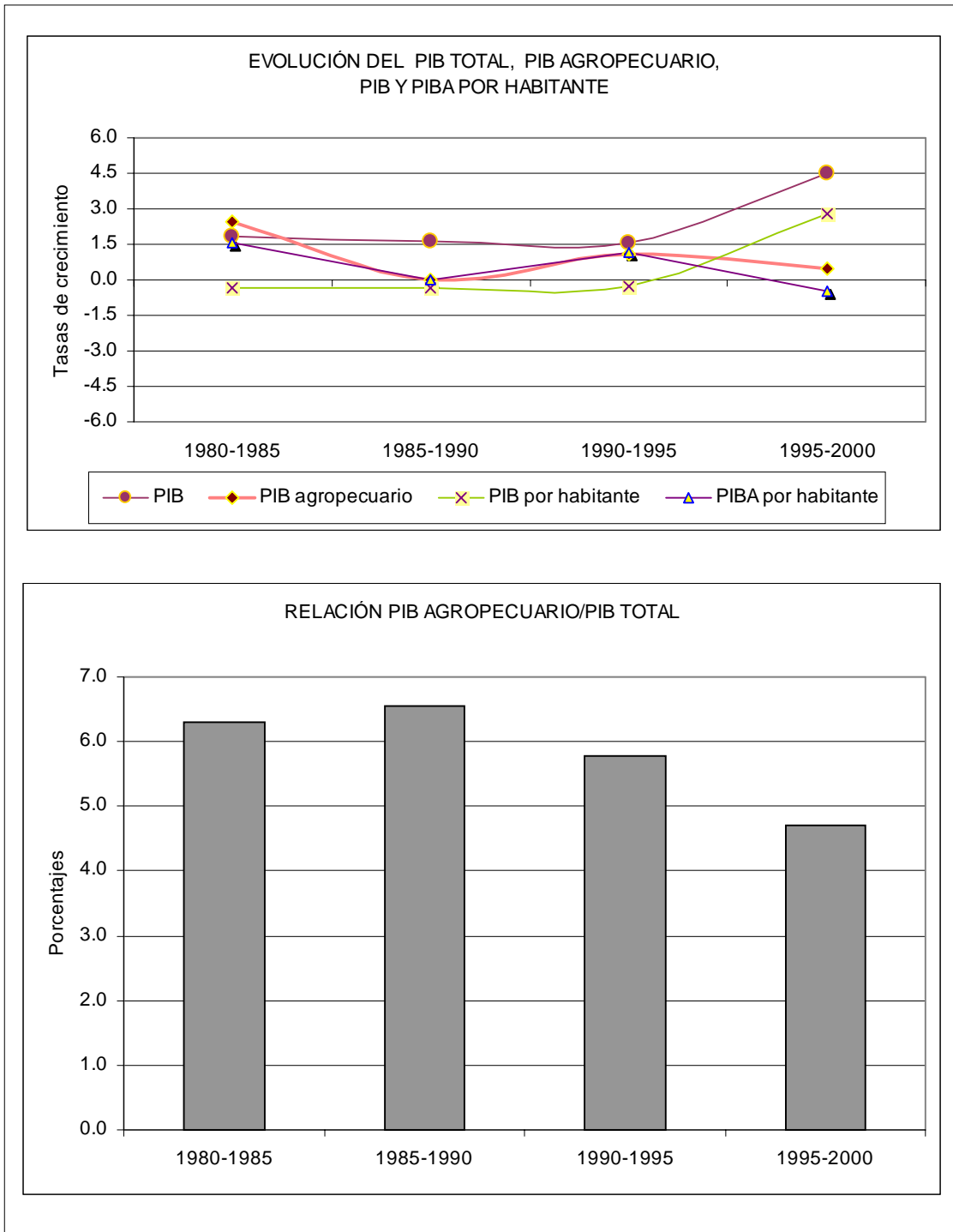
Las tres cuartas partes de las importaciones agroalimentarias provienen de los Estados Unidos, lo que refleja la dependencia de México con respecto a este país. Sin embargo, no se observa un crecimiento de esta dependencia después de la entrada en vigor del TLC. Canadá, Chile y Australia han ganado terreno como exportadores de alimentos a México.

4. Tendencias de la agricultura

Es pertinente analizar el comportamiento de la producción global y la de los principales cultivos. En la década de los ochenta el PIB agropecuario mostró un lento crecimiento promedio anual de 1.9% y representaba el 5.7% del PIB total. En la década de los noventa se acentuó su estancamiento al crecer en promedio sólo 1.1% entre 1990-1995 y 0.5% en 1995-2000. Su participación dentro del PIB total ha disminuido en promedio hasta un 4.7% durante 1995-2000 (véase el gráfico 11).

Gráfico 11

MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL PIB Y SU RELACIÓN CON EL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Este crecimiento insuficiente de la agricultura mexicana no obedece a la liberalización de la economía y el sector primario, como suelen argumentar los críticos del TLC, porque ya existía antes de este proceso, pero tampoco este tratado ha conducido hasta la fecha a hacerla más

dinámica, como esperaban sus defensores. Este comportamiento del sector agropecuario resulta de una combinación de factores estructurales y de las políticas sectoriales aplicadas. El tema rebasa los alcances de este ensayo, pero podrían adelantarse algunas ideas con respecto a la política agrícola seguida en la última década. La agricultura se ha visto desfavorecida por la aplicación de una política cambiaria que sobrevalora el tipo de cambio —la excepción fue la devaluación de 1995— y desalienta las exportaciones agropecuarias y la producción de este sector, el cual se caracteriza por la gran proporción de sus bienes comercializables.

Asimismo, hay una falta de correspondencia entre la estrategia de apertura unilateral y el diseño y aplicación de medidas de fomento sectorial que incrementen la competitividad de los productores agropecuarios. Existen numerosos problemas que limitan el aumento de la producción y la capacidad de competir, como los mercados incompletos —entre ellos los de crédito y seguro—, una institucionalidad rural vieja necesitada de reformas de fondo, y una experiencia y capacidad limitadas por parte de las organizaciones de los productores para acometer esas tareas. No se han aplicado políticas que puedan atacar estos problemas de manera adecuada.

Desde la entrada de México al GATT y más aún con la firma del TLC, numerosas voces expresaron su temor de que la apertura comercial podría sacar del mercado a muchos pequeños productores, reducir la producción nacional y aumentar la dependencia alimentaria nacional. En particular, las proyecciones realizadas mediante modelos de equilibrio general y parcial pronosticaron una caída de la producción de granos básicos en México y un crecimiento de las importaciones, paralelos a aumentos de la producción y exportación de hortalizas. De acuerdo con estos modelos, los principales perdedores de la liberalización serían los pequeños campesinos que producen granos, sobre todo en tierras de temporal, de tal forma que cabría esperar un incremento sustancial en la emigración rural.²²

Cabría preguntarse si esto ha ocurrido hasta el momento con base en la información disponible y si se puede esperar que ocurriese en el futuro. En general, se observa que la superficie sembrada de alimentos y materias primas básicas, en particular la sembrada con granos, no disminuyó, sino que se mantuvo estable en el período 1980-2000. Los rendimientos por hectárea quedaron estancados, con excepción del maíz y el arroz. Ambas cosas explican que la producción nacional de estos cultivos haya crecido ligeramente, a ritmos inferiores al crecimiento de la población y la demanda interna. Como consecuencia, los déficit se han cubierto con importaciones de granos básicos, las cuales han crecido durante todo este período, pero especialmente en el lapso 1995-2000, lo cual confirmaría las predicciones (véase el gráfico 12).

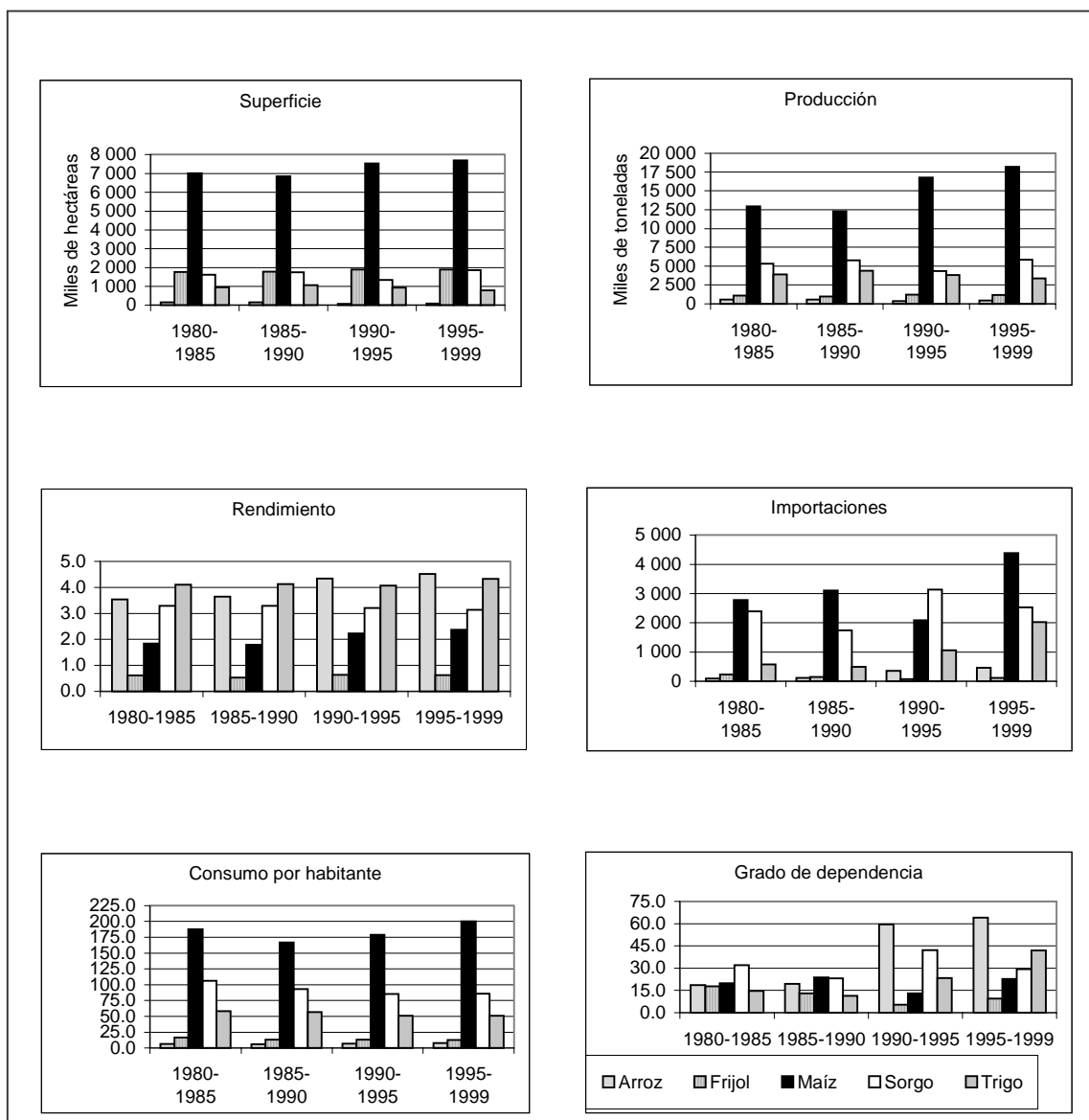
Este panorama general se vuelve más preciso al distinguir unos productos de otros. Los cultivos donde se aprecian mayores problemas y menor capacidad competitiva son el arroz, las oleaginosas y el trigo. La superficie sembrada de arroz disminuyó de 216 000 hectáreas en 1985 a 82 000 en 1999 y la producción doméstica se desplomó, ocasionando que aproximadamente 30 000 campesinos se retiraran de la actividad y la mitad de los molinos cerraran. Las importaciones han crecido constantemente y han representado 60% y 64% del consumo interno en los períodos 1990-1995 y 1995-2000, respectivamente, lo que implica un coeficiente de dependencia muy elevado.

La producción de trigo comenzó a descender en 1990, mucho antes de la firma del TLC. Las importaciones se incrementaron más rápidamente en el período 1995-2000. Protegida con el 15% de arancel, que fue disminuyendo gradualmente, la producción mexicana de trigo ha caído 30% y la superficie triguera 43%. Las importaciones han aumentado hasta 47% del consumo nacional, cuando antes del TLC eran inferiores al 10%. Los Estados Unidos han logrado capturar una buena parte de las importaciones mexicanas gracias al TLC y a los créditos garantizados del programa

²² Un resumen de estos modelos se encuentra en Rello y Pérez, 1996 y Yúnez, 2001.

GSM-102 para promover exportaciones de trigo (México, Cámara de Diputados, 2000). El coeficiente de dependencia aumentó de 20% en 1990-1995 a más de 40% en 1995-2000, lo cual es un hecho alarmante si se tiene en cuenta que el trigo es un componente importante de la canasta básica y que los precios internacionales de este grano aumentarán conforme se ensanche la apertura comercial.

Gráfico 12
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS GRANOS BÁSICOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Con respecto a la soya, antes de la liberalización de su economía, México producía con buenos rendimientos el 50% de su demanda interna, pero la apertura del mercado y la falta de protección (el arancel fue reducido a cero en los primeros años del tratado) provocaron la desaparición de la producción interna. La demanda doméstica se cubre ahora totalmente con las importaciones que los Estados Unidos apoyan a través de los Programas de Fomento a la

Exportación (EEP) y de Créditos Garantizados (GSM-102). La soya se ha convertido en el principal producto de importación mexicano.

El caso del maíz, el alimento más popular, es interesante. Los críticos del TLC vaticinaron una caída abrupta de la producción y la salida de la actividad de miles de pequeños productores. Esto no ha ocurrido aún. La superficie sembrada, los rendimientos por hectárea y la producción han aumentado (véase nuevamente el gráfico 12). Sin embargo, las importaciones se duplicaron en el período 1995-2000 y el coeficiente de dependencia pasó de 15% a 23%. El consumo por habitante de maíz creció de 175 kg en el período 1990-1995 a 200 kg en 1995-2000. Esto significa que la producción doméstica crece, pero no tan rápido como la demanda, de tal manera que los déficit se tienen que cubrir con importaciones.

El maíz es un producto altamente sensible para México y fue protegido con contingentes arancelarios y plazos de desgravación de 15 años. Pero entre 1995 y julio de 2001 —salvo en 1997— el gobierno mexicano ha eliminado unilateralmente la protección al autorizar importaciones fuera de cuota con aranceles muy bajos. Actualmente, un cuarto del consumo nacional de maíz proviene de importaciones que el gobierno estadounidense estimula a través de los programas GSM-102 y SGPM (México, Cámara de Diputados, 2000). Los Estados Unidos han aprovechado el TLC para suministrar a México la mayor parte del maíz que importa.

Cabría preguntarse por qué la producción de maíz no se desplomó, como sostenían las proyecciones. Hay varias respuestas. Algunos autores han señalado que el maíz sigue siendo un producto protegido por contingentes arancelarios, aunque como ya se vio este mecanismo se ha empleado poco para proteger a los productores. Otra, muy importante, es que el gobierno ha usado diferentes instrumentos de política para proteger a los productores maiceros. Antes del TLC, el gobierno mantuvo precios de garantía para el maíz y el frijol entre 1989 y 1993, al mismo tiempo que desprotegía todos los demás productos que históricamente habían gozado de la protección de precios de garantía. Además, la empresa paraestatal CONASUPO garantizaba su comercialización. Ello explica el crecimiento de la producción de maíz durante este período. Cuando el gobierno mexicano, obligado por la nueva institucionalidad internacional, interrumpió su sistema tradicional de protección a través de los precios, los productores no quedaron desprotegidos, ya que creó otros programas de apoyo como ASERCA, PROCAMPO y Alianza para el Campo, que representaron importantes transferencias para los productores.

Debe tomarse en consideración que el maíz desempeña un papel fundamental en la economía campesina. Poco más de la mitad de la producción de maíz es de autoconsumo o se vende en mercados locales, de tal forma que la influencia de los precios internacionales transferidos a la esfera doméstica es relativamente baja. El maíz requiere poca inversión, su tecnología es conocida, existen canales de comercialización, lo cual lo convierte en un cultivo seguro. Todo esto ayuda a explicar por qué la producción de maíz se ha sostenido durante la apertura y la temida quiebra masiva de los productores de maíz no ha ocurrido. Sin embargo, esto no significa que esta situación pueda mantenerse cuando el maíz quede totalmente libre de protección arancelaria en 2008. Ésta es la gran interrogante. Podría surgir una tendencia al debilitamiento de la economía maicera, lo cual tendría costos sociales altos. El resultado dependerá de la política que siga el gobierno durante los próximos años y de la respuesta de los productores en materia de innovación tecnológica, inversión e integración.

Por otra parte, la producción y exportación de hortalizas y frutas ha crecido constantemente aprovechando las ventajas comparativas que estos cultivos poseen y las oportunidades que abre el TLC. Las frutas y hortalizas ocupan el 8.6% de la superficie cultivable (los granos ocupan dos terceras partes), pero generan un tercio del valor de la producción y el 23% del empleo agrícola. Tradicionalmente, México ha sido el proveedor externo más importante de hortalizas del mercado estadounidense, con una participación hasta de dos terceras partes. El volumen de las exportaciones

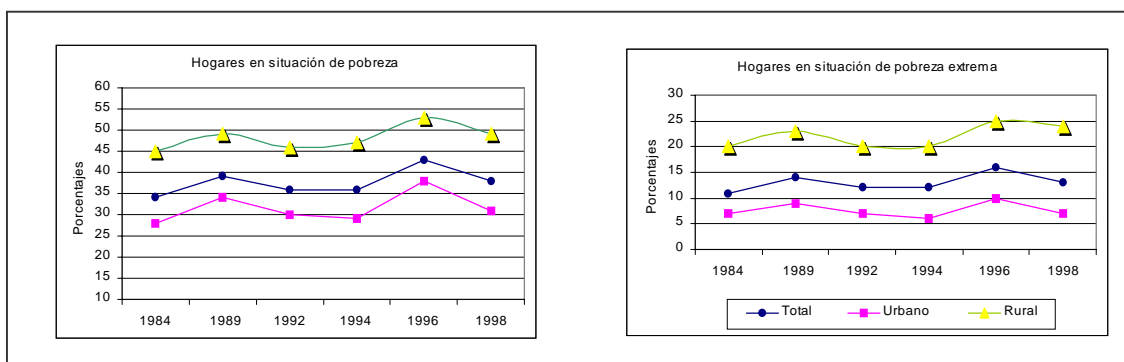
mexicanas a los Estados Unidos casi se ha duplicado entre 1989-1993 y 1999, pasando de 1 551 millones de toneladas a 2 725 millones. Generan alrededor del 58% del valor de las exportaciones agrícolas.

El comercio de bovino de los Estados Unidos con México se ha incrementado con el TLC. Con la eliminación de los aranceles mexicanos, las exportaciones de ganado estadounidense a México aumentaron 15%-20%, según el USDA, mientras que las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos tuvieron una tasa negativa de crecimiento anual de 3.6%.

No es éste el lugar para abordar las complejas cuestiones sociales relacionadas con la liberalización económica, pero es pertinente referirse a la pobreza rural debido a los fundados temores de que este proceso pueda incrementar la difícil situación de la población del campo. La información indica que durante la década de los años ochenta la incidencia de la pobreza en México se había incrementado. Los hogares en situación de pobreza pasaron de 34% en 1984 a 39% en 1989 y en el área rural de 45% a 49%, respectivamente. En la década de los noventa la pobreza tuvo un comportamiento oscilante, pues aumentó claramente con la crisis de 1995 y después disminuyó un poco, pero se ha mantenido en un nivel elevado e inaceptable: 38% de los hogares mexicanos son pobres y 43% de los hogares rurales están en la pobreza (véase el gráfico 13). Debido a la importancia de la apertura comercial, seguramente existe una relación de causalidad entre ella y la pobreza rural, aunque aún no se cuenta con evidencias suficientes para establecerla.

Gráfico 13

MÉXICO: ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN LOS HOGARES



Fuente: CEPAL (2000), *Panorama Social de América Latina, 1999-2000* (LG/G.2068-P), agosto.

Este contexto de aguda pobreza rural y urbana, que contrasta marcadamente con la situación de Canadá y los Estados Unidos, hace imperativo para la política comercial y económica gubernamental contar con una evaluación rigurosa y continua de sus efectos sobre los grupos de menores recursos con el propósito de corregir rumbos y tomar medidas compensatorias.

La transferencia de la población del sector primario a otras ramas de la economía representa otro problema. El descenso de su participación en el PIB, y el hecho de que en términos absolutos el número de personas con empleos en el sector primario haya aumentado (pasó de 5.6 millones en 1980 y a 6.4 millones en 2000), indican que la productividad de esta mano de obra es muy baja y que las actividades primarias siguen siendo una fuente muy importante de empleos pero baja remuneración. La modernización de este sector implicará una salida de mano de obra hacia otros sectores de más alta productividad —como sucedió en los hoy países desarrollados, lo cual no parece viable en una economía como la mexicana, cuya capacidad de generar empleos es limitada— o bien hacia empleos de baja remuneración en el sector urbano informal o la emigración

a los Estados Unidos. Ésta es una de las disyuntivas de la apertura comercial y cabría preguntarse de qué forma esta apertura determinará este complejo proceso del cual dependerá el futuro de la economía y la sociedad mexicanas.

B. Costa Rica

1. La aplicación del AARU

El objetivo de este capítulo es analizar la forma que asumieron las políticas comerciales en Costa Rica después del AARU y cómo este tratado multilateral fue puesto en marcha en este país. Con este propósito, conviene tener presentes las políticas macroeconómicas aplicadas antes y después de la firma del tratado. En la década de los ochenta Costa Rica atravesó serias dificultades económicas y comenzó a aplicar programas de ajuste estructural y de apertura comercial.

Costa Rica, con una economía pequeña, siempre tuvo fuertes nexos con el mercado internacional, en comparación con México, país con un mercado interno más grande y que mantuvo por varias décadas políticas comerciales proteccionistas. En Costa Rica, la apertura de la economía a los mercados internacionales marcó las nuevas reglas del juego, basadas en la premisa de que el éxito económico se basaba en las exportaciones de productos no tradicionales. La estrategia seguida ha dado resultados en el sentido de que las exportaciones se han convertido en el eje del crecimiento de la economía costarricense, pues representaron cerca del 54% del PIB en 1999. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la economía en el período 1995-2000 (4.7%) fue inferior a la alcanzada en el período 1950-1980 (6.1%) y superior a la del difícil período 1980-1990 (2.2%).

Costa Rica ha seguido desde mediados de la década de los ochenta una activa política comercial orientada hacia la eliminación de las barreras al comercio y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Es miembro fundador de la OMC, cuyos acuerdos prevalecen en la legislación interna, y ha participado activamente en el sistema multilateral de comercio. Es miembro del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y mantiene acuerdos de libre comercio con Chile, México, Panamá y la República Dominicana. Es miembro del Grupo Cairns de Países de Comercio Equitativo desde 1999 y participa en las conversaciones del Área de Comercio de las Américas (ALCA).

La estrategia externa del Gobierno de Costa Rica, basada en la idea de que su mercado interno y el de otros países centroamericanos no proveen las suficientes oportunidades, ha consistido en buscar una mayor integración con la economía mundial. Con esta finalidad puso en marcha una política comercial orientada a fomentar las exportaciones.

Con la entrada al GATT y a la OMC, el Gobierno de Costa Rica inició una reforma de las instituciones para adecuarse a las nuevas reglas multilaterales y sacar el máximo provecho de la apertura comercial. Se promulgaron la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del consumidor y la Ley de Reconversión Productiva y la Ley de Protección Fitosanitaria. Se creó la Promotora del Comercio Exterior dentro del Ministerio de Comercio, y la Dirección de Protección Fitosanitaria fue reforzada.

a) Política arancelaria

Costa Rica inició un programa de desgravación acorde con los tratados multilaterales y bilaterales que ha firmado. El promedio arancelario para todos los productos ha disminuido progresivamente de 11.7% en 1995 a 7% en 2000, un nivel arancelario bajo en términos internacionales. El arancel promedio de los productos agrícolas en 2000 era el doble de los no agrícolas, lo que refleja 22 proteger más al sector agrícola (véase el cuadro 9).

Cuadro 9

COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL NMF PROMEDIO, 1995-2000 ^{a/}

Grupo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productos agrícolas ^{b/}	17.1	17.1	18.6	17.4	16.3	14.8
Otros productos	10.6	10.2	8.2	7.4	5.6	5.6
Todos	11.7	11.3	9.7	8.9	7.1	7.0

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y estimaciones de la Secretaría de la OMC.

Nota: NMF: Nación más favorecida.

^{a/} Calculado a partir de los niveles arancelarios vigentes en enero de 1995, marzo de 1996, febrero de 1997, marzo de 1998, febrero de 1999 y marzo de 2000.

^{b/} Definido de acuerdo con el Anexo I del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

El promedio arancelario es mayor en el sector agrícola debido a que existe más dispersión de los impuestos a la importación en este sector (picos arancelarios). Por ejemplo, los productos lácteos tuvieron un arancel promedio de 67% y los animales vivos y sus productos 30%. Otros productos agrícolas muy protegidos son cebollas, frijoles, papas, arroz y azúcar.

Se observa una clara progresividad arancelaria en la política comercial de Costa Rica. Los aranceles suben conforme los productos ascienden en la cadena industrial. En otras palabras, se ha utilizado la protección efectiva para proteger a las industrias con más valor agregado. Esta progresividad es más notable en las industrias alimentarias, lo cual indica el carácter de actividad estratégica que les confiere el gobierno de este país.

Costa Rica utiliza contingentes arancelarios para proteger actividades importantes, en particular las aves y los lácteos. Los impuestos dentro del contingente son relativamente altos y fuera del contingente son muy altos (90% o más). El tamaño del contingente o cuota es pequeño y, por tanto, el grueso de las importaciones de estos productos paga impuestos elevados. Por otra parte, se han otorgado concesiones arancelarias a países con los que se han firmado tratados bilaterales, entre ellos México. ²³

Debe señalarse que la negociación y la puesta en marcha de la apertura comercial del país en la OMC generó problemas que pudieron evitarse. En primer lugar, el gobierno se comprometió a eliminar los permisos de importación sin reservarse el derecho de aumentar aranceles. Cuando quiso hacerlo, algunos socios comerciales alegaron que no tenía derecho. Al final, estos países cedieron y Costa Rica pudo aumentar los aranceles a algunos productos sensibles. Otro problema se creó por falta de información oportuna sobre los compromisos internacionales pactados y la eliminación de los permisos a los productores agropecuarios. No sólo hubo una protesta generalizada por parte de éstos, sino que Costa Rica perdió la oportunidad de prepararse para llegar a la apertura con mejores condiciones para enfrentarla.

La eliminación de los permisos y la fijación de aranceles insuficientes afectaron negativamente a algunos productos. Este es el caso del tabaco y las fibras duras (yute), que no resistieron la apertura y la fijación de un arancel de 55% y dejaron de cultivarse. Para el yute se aplicó una salvaguardia que protegió temporalmente este cultivo, pero sucumbió finalmente.

En el caso del arroz, el arancel de 35% fijado inicialmente era suficiente para proteger este producto porque prevalecían precios altos en el mercado internacional, pero ahora que los precios han descendido, el arancel es insuficiente y los productores arroceros están en peligro, pues el gobierno no puede aumentarlo. Las importaciones de este producto básico de la dieta popular se han incrementado, como se verá más adelante.

²³ Hay un análisis más detallado de la política comercial de Costa Rica en OMC (2001a).

Otros productos básicos, como el frijón, cultivado por pequeños productores con rendimientos bajos y costos altos, están sometidos a una gran presión competitiva. A esto se agregan los bajos aranceles y la ausencia de apoyos. El frijol argentino, producido a bajos costos debido a razones climáticas y a la utilización de maquinaria en grandes extensiones, entra a otros países centroamericanos y después es exportado a Costa Rica pagando aranceles muy bajos.

b) Apoyos a la producción

Una evaluación de los apoyos a la producción agrícola otorgados por el Gobierno de Costa Rica puede realizarse a partir de las notificaciones de este país al Comité de Agricultura de la OMC. La información se resume en el cuadro 10, del que se desprenden las conclusiones siguientes: i) Costa Rica no ha hecho uso de los instrumentos de la caja ámbar, a pesar de que tiene derecho a ello por un monto equivalente a 17 millones de dólares; sus políticas de apoyo caen dentro de la caja verde y del rubro de las medidas de “Trato especial y diferenciado”, las cuales no están sujetas a ninguna reducción; ii) se observa una caída significativa de la ayuda, sobre todo porque el rubro “financiamiento a la agricultura” ha dejado de incluirse en la contabilidad de la ayuda por considerarse que no implica transferencia de recursos; sin embargo, la ayuda correspondiente a la caja verde disminuyó de 67 millones de dólares en 1995 a 21.9 millones en 1998, lo que indica una reducción muy importante de los apoyos a los productores agropecuarios ocasionada por limitaciones fiscales; iii) el nivel de la ayuda total es muy reducido, 28.7 millones de dólares, y iv) Costa Rica no sería afectada por nuevas reducciones al nivel actual de la ayuda, pactadas en futuras rondas de negociaciones multilaterales.

Cuadro 10
COSTA RICA: MEDIDAS DE AYUDA INTERNA NOTIFICADAS, 1995-1998
(Millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998
Medidas notificadas al amparo del "compartimento verde"	67.0	30.2	40.0	21.9
Servicios de investigación agropecuaria	2.9	2.6	2.8	2.1
Protección agropecuaria	1.8	2.2	4.3	3.5
Extensión y capacitación	n.a.	6.6	14.0	5.4
Servicio de riego y drenaje	8.3	4.9	6.2	3.6
Servicio de certificación de semillas	0.1	0.3	0.3	n.a.
Asistencia técnica y extensión agropecuaria	8.8	n.a.	n.a.	n.a.
Apoyo a la comercialización externa	6.0	n.a.	n.a.	n.a.
Servicios de aseguramiento	28.9	7.3	6.2	0.6
Fomento y desarrollo agroindustrial	1.0	0.6	n.a.	5.3
Mercado agropecuario	1.4	0.8	0.5	1.4
Programas de inversión	2.0	n.a.	0.7	n.a.
Seguridad alimentaria y compensación social	n.a.	4.7	4.8	0.0
Certificación y control de calidad	0.3	0.1	0.2	n.a.
Servicio de capacitación	0.1	n.a.	n.a.	n.a.
Abastecimiento estratégico	5.5	n.a.	n.a.	n.a.
Medidas notificadas en el marco del "Trato especial y diferenciado"	132.9	15.1	14.1	6.8
Servicios de financiamiento a la agricultura	132.9	15.1	14.1	6.8
Programas de inversión	n.a.	0.0	0.0	0.0
Medida global de ayuda total	n.a.	n.a.	n.a.	0.0

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de notificaciones de Costa Rica al Comité de Agricultura (documentos G/AG/N/CRI/6 de 17 de noviembre de 1999 y G/AG/N/CRI/7 de 11 de octubre de 2000).
n.a. = no aplica.

c) Subsidios a la exportación

Con respecto a este punto, Costa Rica ha otorgado exenciones al pago del impuesto sobre la renta y pagos a través de los certificados de ahorro tributario (CAT). Asimismo, el sector agropecuario recibía incentivos fiscales mediante la exención del pago del impuesto general sobre las ventas aplicado a los insumos y equipos utilizados en las actividades agropecuarias.

Costa Rica se comprometió a reducir en un 24% el porcentaje promedio correspondiente a los CAT en un plazo de 10 años y a eliminar la exención del pago del impuesto sobre la renta al finalizar el período de 10 años. Los CAT fueron suspendidos en 1999. La evaluación que tienen los beneficiarios de este mecanismo no es favorable. Las cámaras agroindustriales opinan que no ha alcanzado los objetivos para los que se creó y que es un dispendio de recursos fiscales.

2. Evolución de las exportaciones agroalimentarias

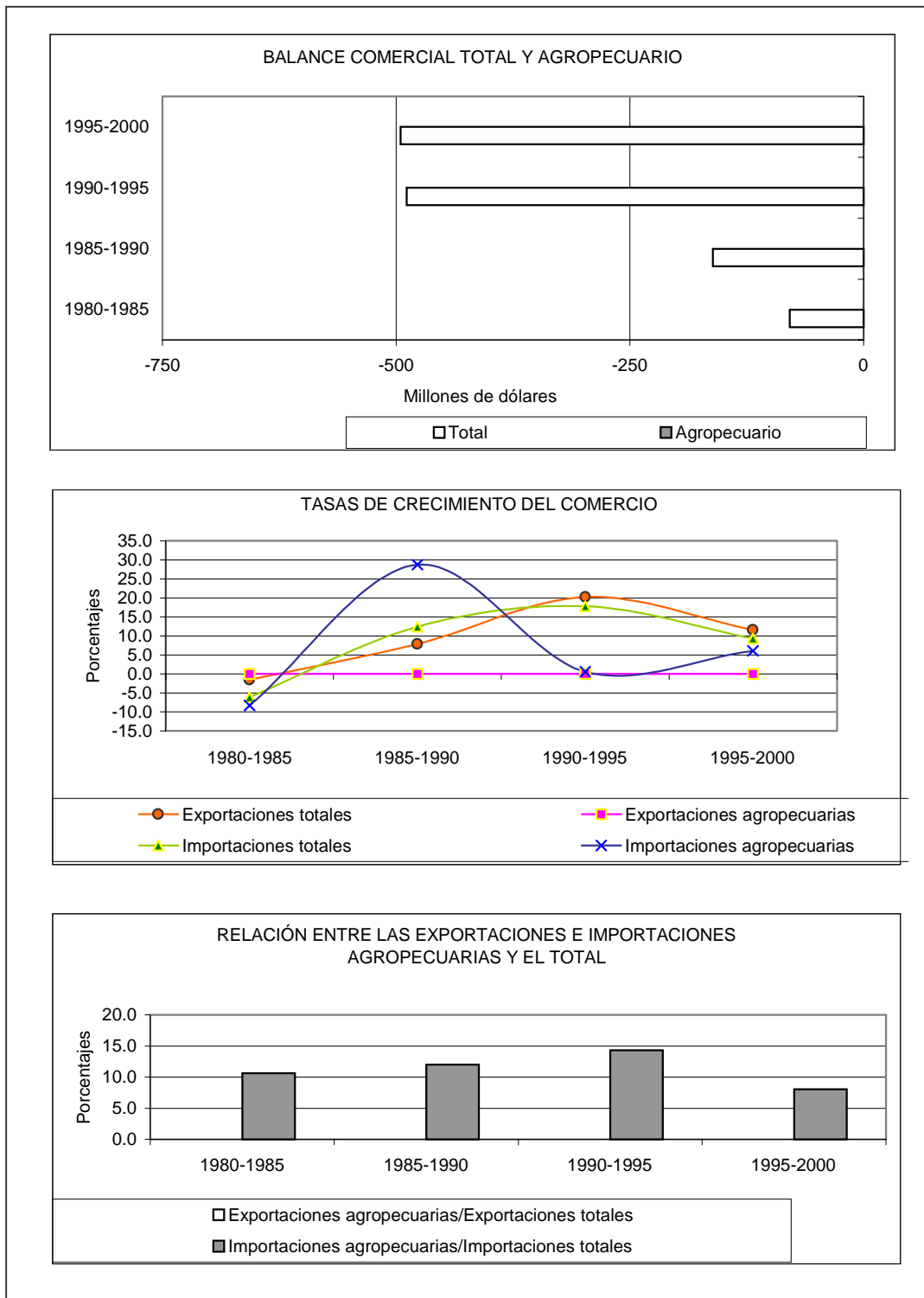
El resultado de la política seguida por Costa Rica se refleja en el incremento y la diversificación de las exportaciones agropecuarias, proceso que el Gobierno de Costa Rica fomentó aun antes de la entrada al GATT. El principal mercado de las exportaciones costarricenses son los Estados Unidos, que absorben el 40% del total. Otros importadores importantes son Alemania (7.4%), Centroamérica (6.7%), Italia (5.4%) y otros países europeos. El comercio con México sigue siendo insignificante a pesar del acuerdo firmado por ambos países. En la década de los noventa las ventas al exterior tuvieron un incremento anual promedio del 16%, y pasaron de 833 millones de dólares en 1989 a 2 031 millones en 1998. El aumento de las exportaciones de bienes no tradicionales es notable (véase el gráfico 15). Sin embargo, las importaciones totales han aumentado aún más rápidamente y el déficit comercial externo ha aumentado de 161 millones de dólares en 1985-1990 a 495 millones en 1995-2000 (véase el gráfico 14).

Las exportaciones agroalimentarias (comprenden las agropecuarias y las agroindustriales) pasaron de 841 millones de dólares en 1990 a 2 031 millones en 1998 y crecieron a una tasa promedio anual de 12.8% en este lapso. Este crecimiento de las exportaciones se debe a que siguieron creciendo las ventas externas de los productos tradicionales como el banano, el café y la piña —los tres principales productos de exportación en este orden—, al mismo tiempo que aumentaba la venta de productos no tradicionales como los crustáceos, la mandioca, las frutas frescas y preparadas, las especias, los tubérculos, entre otros productos (véase el gráfico 15).

Pese a este incremento, la importancia relativa de las exportaciones agroalimentarias en las exportaciones totales descendió del 69% en el período 1985-1990 al 37% en 1995-2000. Esto refleja que las exportaciones no agroalimentarias crecieron bastante más rápidamente, debido sobre todo a las ventas externas de la empresa transnacional Intel. Sin embargo, la importancia del sector agropecuario radica en que éste es el único subsector con superávit en su balanza comercial y contribuye de manera importante a financiar el déficit externo de la economía costarricense (véase nuevamente el gráfico 14).

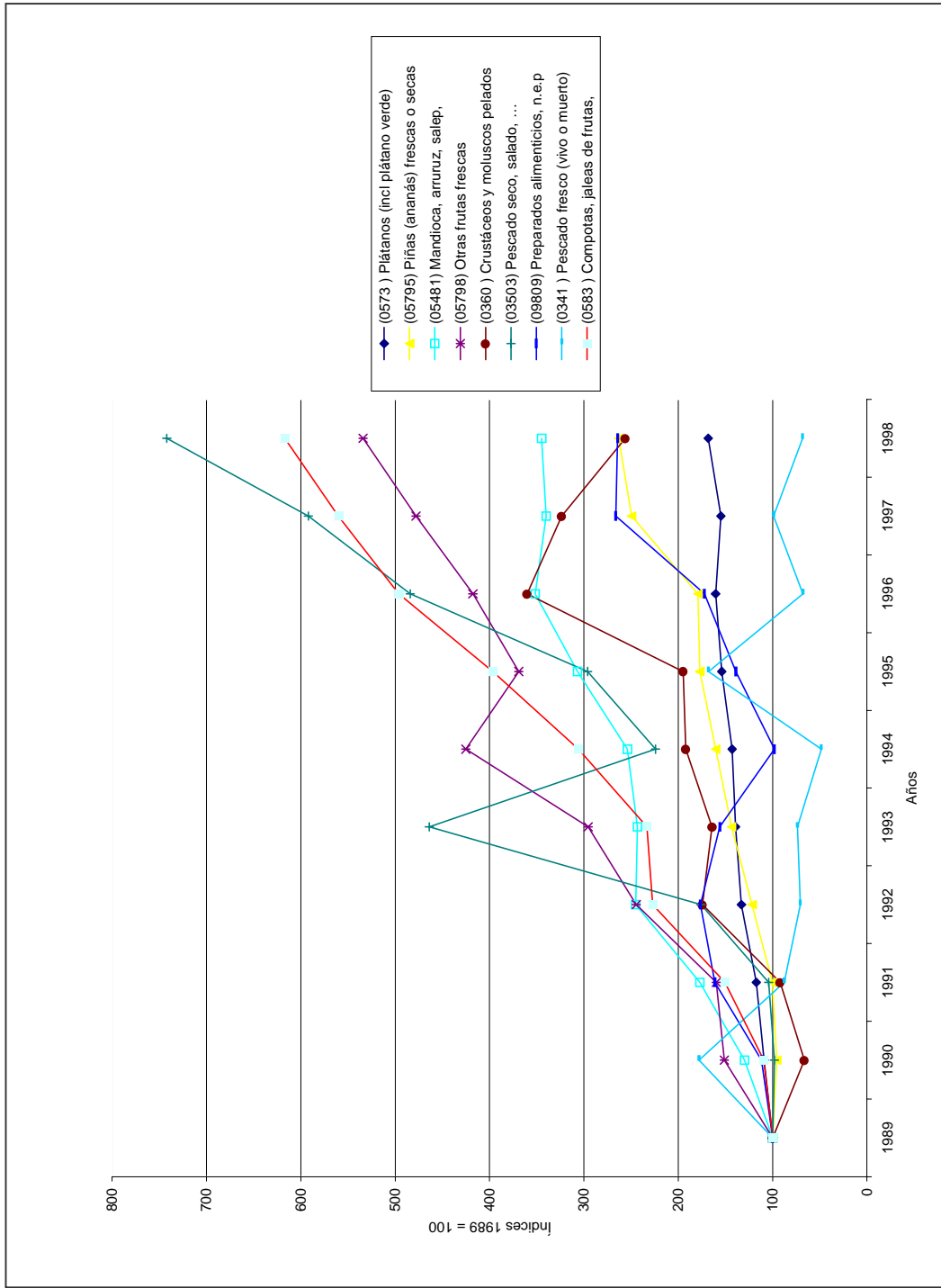
Finalmente, es pertinente examinar la competitividad revelada de las principales exportaciones agroalimentarias en sus dos mercados importantes —Europa y los Estados Unidos— siguiendo la metodología ya explicada. Los resultados se presentan en los dos cuadros siguientes. El primero muestra que las estrellas nacientes de Costa Rica son solamente café y piñas en el mercado norteamericano, y pescado y especias en el mercado europeo. Por otra parte, es preocupante que la mayor parte del dinamismo exportador ocurra en productos cuyos mercados están perdiendo impulso (estrellas menguantes), y que haya tanto retroceso en el mercado europeo, entre ellos exportaciones tan importantes como el banano y ciertos tipos de café (véase el cuadro 11).

Gráfico 14
COSTA RICA: BALANCE COMERCIAL Y AGROPECUARIO Y
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO AGROPECUARIO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Nacional de Costa Rica y del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Gráfico 15
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS



Cuadro 11

**COSTA RICA: COMPETITIVIDAD DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES
AGROALIMENTARIAS POR TIPO DE MERCADO**

Mercado de los Estados Unidos (1994-1999)

<p>ESTRELLAS MENGUANTES</p> <p>Bananos frescos Café no especificado sin tostar Café descafeinado sin tostar Jugo de naranja</p>	<p>ESTRELLAS NACIENTES</p> <p>Café no especificado, tostado Piñas frescas Café arábica</p>
<p>RETROCESO</p>	<p>OPORTUNIDADES PERDIDAS</p> <p>Malanga fresca Otras flores frescas Pescado fresco Melón cantaloupe</p>

Mercado de Europa Occidental (1994-1998)

<p>ESTRELLAS MENGUANTES</p> <p>Frutas Productos vegetales, frescos y secos Pescado seco Azúcar sólida sin refinar Jugos de frutas y legumbres</p>	<p>ESTRELLAS NACIENTES</p> <p>Espicias Pescado preparado o en conserva</p>
<p>RETROCESO</p> <p>Plátanos Crustáceos y moluscos Preparados comestibles Pescado fresco o refrigerado Jaleas y mermeladas</p>	<p>OPORTUNIDADES PERDIDAS</p> <p>Malanga fresca Otras flores frescas Pescado fresco Melón cantaloupe</p>

El cuadro 12 indica otro hecho preocupante: la competitividad revelada de las exportaciones de Costa Rica descendió en el período 1994-1998 con respecto al lapso 1989-1993, en ambos mercados. El número de estrellas nacientes se redujo y aumentaron claramente las estrellas menguantes y las oportunidades perdidas (en particular en el mercado de los Estados Unidos). Se incrementaron también los retrocesos en el mercado europeo.

El aumento de las exportaciones agroalimentarias es un resultado de una política sectorial encaminada a impulsar el sector exportador mediante diferentes medidas de apoyo: información de mercado, programas de diversificación productiva, capacitación, asesoría técnica, participación en ferias internacionales, promoción de las exportaciones en misiones en el extranjero y subsidios a los exportadores. Sin embargo, en círculos gubernamentales y exportadores, existe la preocupación por un posible estancamiento de las ventas al exterior. Como factores problemáticos se mencionan particularmente los elevados costos de la mano de obra en relación con otros países competidores (Costa Rica tiene una legislación que brinda derechos laborales y elevadas prestaciones sociales a los trabajadores). También se subraya el alto costo del dinero y las grandes dificultades para

conseguir crédito, los deficientes servicios de apoyo, una infraestructura portuaria y vial inadecuada y los recursos tan insuficientes que el gobierno dedica al sector agropecuario. El análisis de la competitividad revelada señala la disminución de esta variable y confirma que estas preocupaciones no son infundadas.

Cuadro 12
COSTA RICA: CAMBIOS EN LA COMPETITIVIDAD REVELADA DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

	Mercado de los Estados Unidos ^{a/}		Mercado de Europa Occidental ^{b/}	
	1990-1993	1994-1999	1989-1993	1994-1998
Estrellas nacientes	12	4	7	2
Estrellas menguantes	7	9	2	5
Oportunidades perdidas	3	12	2	2
Retrocesos	3	0	2	5

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MAGIC.

^{a/} Datos del programa MAGIC.

^{b/} Datos del programa CAN.

Pareciera que el sector ha dejado de ser una prioridad y que la política sectorial es insuficiente para apoyar eficazmente el crecimiento de la agricultura. Se han tomado medidas para fomentar las exportaciones en la frontera, pero no se ha logrado resolver los problemas estructurales y los cuellos de botella que detienen la producción y que la hacen poco competitiva. Esta deficiencia de la política sectorial reduce sustancialmente la eficacia de las medidas de fomento a las exportaciones.

3. Tendencias de la producción y de las importaciones

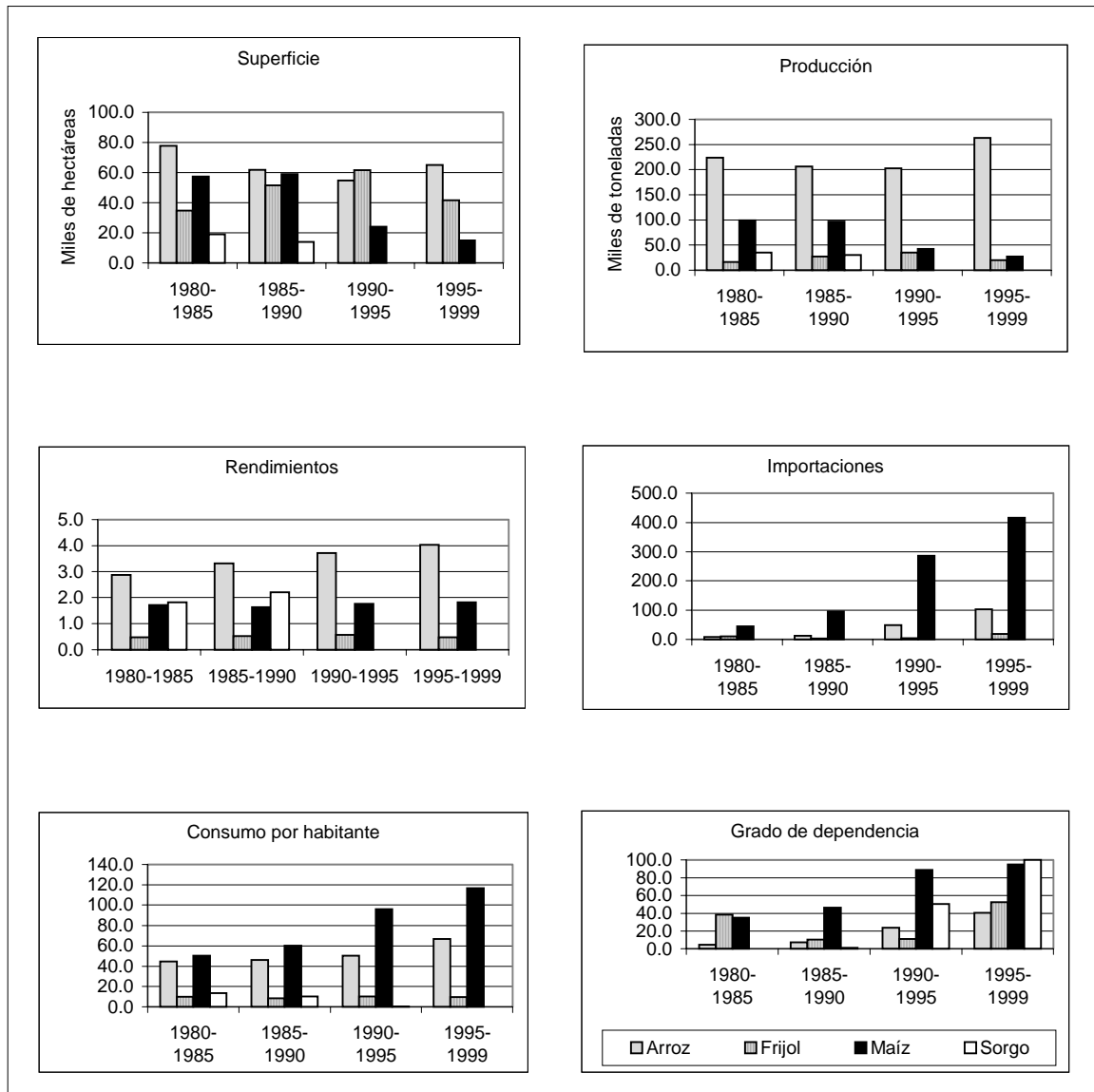
El apoyo a la agricultura no tradicional de exportación estuvo acompañado de desestímulo a la producción de granos básicos desde el primer Programa de Ajuste Estructural en 1982. La ausencia de políticas de apoyo efectivas ha incidido negativamente en el desarrollo de estas actividades.²⁴ Se observa una disminución de la superficie cultivada de alimentos básicos, de 167 509 hectáreas en 1980 a 117 450 en 1999, lo que significa un descenso promedio anual de -1.8%, con excepción del arroz. La producción de los alimentos básicos también ha descendido claramente, salvo el arroz, cultivo que ha mostrado incrementos en superficie, producción y rendimientos. El sorgo, el maíz amarillo, el tabaco y el yute desaparecieron de la agricultura costarricense a causa de la apertura comercial. La producción de maíz blanco y frijol ha descendido de manera significativa a la par que la población y la demanda interna han aumentado. Los déficit resultantes se han tenido que cubrir con importaciones crecientes, incluso en el caso del arroz. Los coeficientes de dependencia se han incrementado y llegan a superar el 40%, valor que la FAO considera excesivo (véase el gráfico 16).

Habría que explicar la importancia relativa de estos descensos en la producción de alimentos básicos. Costa Rica nunca fue un productor importante de forrajes como el sorgo y el maíz amarillo y su desaparición no representa un gran problema si se tiene en cuenta que las importaciones

²⁴ La reducción gradual de los aranceles iniciada en 1986, el otorgamiento de licencias y asignación de cuotas para la participación de la empresa privada en la importación y exportación de granos, la reducción y posterior eliminación de los precios de sustentación, la unificación de los precios internos con los internacionales y la liberalización del crédito y de las tasas de interés, fueron todos los factores que incidieron en forma definitiva en la pérdida de importancia de este grupo de cultivos y en el debilitamiento económico y social de los agentes que los sustentan (INFOAGRO, 1998).

baratas de estos bienes benefician a la ganadería y la hacen más competitiva. El maíz blanco es un alimento marginal en este país. En cambio, es preocupante que el arroz y el frijol, componentes básicos de la dieta popular de los costarricenses, no crezcan al ritmo de las necesidades internas y su abasto dependa en medida creciente de las importaciones.

Gráfico 16
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS GRANOS BÁSICOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Los efectos sociales de estos cambios son también diversos. Los productores de arroz son medianos agricultores y el proceso ha llevado a la consolidación de unidades de producción más modernas y grandes, lo cual no ha provocado dislocaciones sociales significativas. Sin embargo, los productores de frijol, papa y cebolla son pequeños y son ellos, los más vulnerables, quienes comienzan a pagar los mayores costos de la apertura comercial unilateral. Las políticas orientadas a fortalecerlos son insuficientes.

Los productores argumentan que los aranceles existentes son compensatorios más que proteccionistas y que la apertura se ha dado en condiciones desventajosas, ya que persisten distorsiones como el elevado costo de la fuerza de trabajo, la falta de infraestructura adecuada, las altas tarifas eléctricas y portuarias, las elevadas tasas de interés, y las deficiencias en capacitación y tecnología.

Se observa una reducción continua de la participación del sector agropecuario en la generación del PIB, que pasó de 21% en 1980-1985, a 12.6% en 1990-1995 y a 10.7% en 1995-2000, y la pérdida de importancia del sector como generador de valor.²⁵ Sin embargo, conserva su importancia como fuente de trabajo y de vida. La reducción de la participación económica del sector agropecuario no ha estado acompañada de una reducción de la población rural, la cual representaba en 1980-1985 el 56.1% de la población total, y en 1995-2000 el 50.4%. En otras palabras, la mitad de la población costarricense es rural, lo que da la medida de la importancia de esta actividad como fuente de empleo, pero también hay que señalar su baja productividad y remuneración. Como en el caso mexicano, se observa que la transferencia de esta fuerza de trabajo a otros sectores de mayor productividad y nivel de remuneración será una prueba de fuego para la economía costarricense. La apertura comercial y la política económica determinarán la forma que asuma este proceso. Lo deseable es que se lleve a cabo paulatinamente y con los menores costos sociales posibles.

Al contrario de lo que sucede en México, la pobreza es mucho menos grave, lo cual le confiere al gobierno un mayor margen de acción para conducir el proceso de transición de una economía rural a otra urbana, en el contexto de la mundialización. En efecto, la incidencia de la pobreza en Costa Rica es marcadamente inferior al resto de los países de Centroamérica y México. A principios de los noventa, el 32% de los hogares se encontraba en situación de pobreza y, de ellos, el 12% en pobreza extrema, debido a la crisis económica que atravesaba el país en ese momento, mientras que para fines de la década se había dado una reducción de la pobreza —tanto en intensidad como en gravedad— y estos porcentajes se redujeron a 21% y 7%, respectivamente. La mayor concentración de la pobreza se encuentra en la zona rural. En 1999, el 23.5% era pobre y el 8.5% estaba en la pobreza extrema.

²⁵ Esto, que podría indicar una diversificación de la economía, representa el efecto tan grande que tuvo sobre el aumento del PIB la instalación de la enorme maquiladora de productos electrónicos Intel.

III. Conclusiones y reflexiones finales

1. Las políticas de los países desarrollados son responsables casi de un 80% de las distorsiones existentes en el mercado mundial. Las políticas proteccionistas y de apoyo aplicadas a la agricultura suelen tener los efectos siguientes:

- Aumentan artificialmente la producción en los países desarrollados y abaten los precios internacionales, lo cual perjudica a los productores rurales de los países en vías de desarrollo.

- Limitan de manera importante el acceso de los productores de los países en vías de desarrollo a los ricos mercados de los países desarrollados.

- Exacerban las presiones fiscales al requerir montos crecientes del presupuesto gubernamental para mantener las transferencias recibidas por los productores, tanto en los países desarrollados como, sobre todo, en los menos desarrollados que hacen uso de estos instrumentos.

- Su efecto neto es concentrador porque los apoyos benefician en mayor medida a los productores con mayores recursos, productividad y capacidad de presión política.

- Su efecto global sobre el ingreso mundial es negativo. El USDA calcula que las pérdidas ascienden a 56 000 millones de dólares anuales.

2. El AARU ha sido aplicado efectivamente por los países firmantes en los términos estipulados por el propio tratado: las barreras no arancelarias han sido sustituidas por aranceles; éstos se han reducido conforme lo marca el acuerdo en la gran mayoría de los países; las políticas que influyen directamente sobre la producción y distorsionan los mercados han sido reemplazadas parcialmente por otras que están más desvinculadas del mecanismo de precios, y los subsidios a la exportación han disminuido. Las barreras no arancelarias están cobrando una importancia creciente (aquéllas relacionadas con cuestiones fitosanitarias, con la salud, con la calidad de los productos y con los derechos intelectuales y patentes).

3. Sin embargo, los resultados prácticos de su puesta en marcha son limitados, algo que ya se preveía desde el acuerdo de Marrakech. Pese a los avances logrados gracias al AARU, los aranceles siguen siendo elevados y representan importantes barreras al comercio. El arancel agrícola promedio mundial, estimado en 65%, es mucho más alto que el nivel de los aranceles de productos industriales. Tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo siguen manteniendo impuestos a la importación muy elevados en el caso de ciertos productos sensibles, lo cual representa barreras comerciales infranqueables para los potenciales exportadores de otros países. Para los países en vías de desarrollo que cuentan con ciertas ventajas competitivas en la agricultura y la agroindustria, los altos aranceles impuestos por los países más desarrollados son un obstáculo para exportar y crecer.

4. Los apoyos y subsidios a los agricultores canalizados a través de políticas que influyen sobre la producción han sido sustituidos por otros apoyos y políticas, pero no se redujo la masa de recursos destinados a subsidiarlos. Se trata de una nueva forma de proteccionismo que sólo pueden emplear los países que cuentan con los recursos suficientes para ello. Los países desarrollados han podido mantener un alto nivel de protección gracias a la sustitución de unas políticas por otras. Esta posibilidad está accesible sólo a unos cuantos países en vías de desarrollo. La mayoría de ellos carece de recursos económicos y del andamiaje institucional para poner en marcha políticas de la caja verde. Esto significa que los productores rurales de muchos países pobres que no recibirán apoyos siempre estarán en desventaja frente a los agricultores de los países desarrollados que sí reciben apoyos. Otros países de desarrollo medio, como México y Costa Rica, utilizan estas políticas, pero las diferencias de los apoyos por productor entre ellos y los países desarrollados son muy grandes. Si no cambian las reglas del AARU, la utilización cada vez más frecuente de la caja verde por parte de estos últimos perpetuará este nuevo tipo de proteccionismo.

Asimismo, los países desarrollados utilizan formas de subsidiar sus exportaciones que no fueron contempladas en el AARU, como los créditos a los compradores externos, lo cual les brinda una gran ventaja comercial que no está al alcance de los países subdesarrollados. Se puede concluir que el AARU ha sido un mecanismo insuficiente para reducir eficazmente las políticas proteccionistas.

5. Tampoco ha sido el AARU un mecanismo idóneo para mejorar la equidad entre las naciones. Al permitir que los países desarrollados, que eran los más proteccionistas, hayan podido conservar niveles relativos más altos de protección y de subsidios, se ha mantenido inalterado un terreno de juego muy desigual entre los contendientes, en detrimento de los países menos desarrollados. En este sentido, se puede afirmar que el AARU reflejó las circunstancias y los intereses comerciales y económicos de los países industrializados que, gracias a su influencia económica, dirigieron las discusiones sobre el comercio y le imprimieron su sello al tratado resultante. La falta de experiencia de los países subdesarrollados limitó su participación e influencia en los foros internacionales. Se redujo el riesgo de que los países de nueva industrialización pudieran seguir el patrón proteccionista que las economías más avanzadas utilizaron en su época.

6. El análisis del impacto del AARU en México y Costa Rica plantea cuestiones globales importantes para el futuro de la región latinoamericana. Estos países no sólo han cumplido sus compromisos, sino que fueron más allá al poner en marcha un proceso de apertura unilateral. Las exportaciones agroalimentarias aumentaron rápidamente, en particular la de los productos no tradicionales, como consecuencia de la apertura, del incremento de la demanda internacional y de políticas de fomento de las exportaciones. Sin embargo, quedan algunas dudas sobre la capacidad de ambos países de aumentar continuamente estas exportaciones. La competitividad revelada de Costa Rica ha disminuido durante los últimos años en los mercados de Europa y los Estados Unidos, y la participación de México como proveedor de hortalizas a este último país es ya muy alta, de tal manera que es dudoso que pueda crecer mucho en el futuro.

Los dos países han aplicado políticas de fomento a las exportaciones, pero no los han acompañado de medidas de fomento de la producción agropecuaria capaces de lograr este cometido. Tampoco ha habido intentos suficientes para eliminar obstáculos estructurales, como una inadecuada infraestructura portuaria, de transporte y de comunicaciones, y para superar las fallas de algunos mercados, entre ellos el de crédito.

7. Por otra parte, la debilidad de la producción doméstica de granos y otros alimentos básicos, la fuerte competencia externa en los mercados domésticos, apoyada en programas de crédito a las exportaciones, ha generado un crecimiento acelerado de la importación de bienes básicos y de la dependencia alimentaria. A ello ha coadyuvado también la falta de políticas gubernamentales que fomenten eficazmente la producción sectorial. Se observa en ambos países una caída de la producción de alimentos básicos y un aumento de las importaciones. Los principales perdedores han sido los pequeños productores. En particular en México, la principal interrogante es lo que pasará con la producción de maíz cuando los aranceles queden abolidos en 2008 y el maíz de los Estados Unidos compita en igualdad de condiciones en el mercado interno. Esto obligará al Gobierno de México a reforzar sus políticas de apoyo a los productores de granos. Sin subsidios, éstos quedarían en grave riesgo de ser expulsados del mercado. Las predicciones basadas en diversos modelos han pronosticado una caída de la producción y un incremento de la emigración, fenómeno que ya está presente en muchas de las regiones rurales de México.

8. Los países en vías de desarrollo están en la disyuntiva de elevar sus aranceles y aumentar sus ingresos fiscales —lo cual incrementa los precios domésticos de los alimentos—, o bien reducirlos y dejar entrar alimentos baratos procedentes del exterior, lo que reduciría dichos precios y controlaría la inflación, pero desprotegería a los productores agropecuarios. Costa Rica y México han optado por esta última vía. Eso sucede claramente en el caso de México, que permite la importación de maíz fuera de la cuota asignada en el TLC sin aplicar el arancel que permite este tratado. Una explicación podría ser que se desea mantener bajo el precio interno del maíz, un alimento muy importante en la canasta básica popular, pero con esta estrategia se obtiene el efecto indeseable de castigar y debilitar a los agricultores mexicanos productores del grano. Esto ha causado protestas masivas de los productores de maíz, quienes recientemente han tomado carreteras y oficinas públicas para exigir una política más favorable.

Otro de los dilemas de la política comercial es el necesario equilibrio que debe existir entre proteger al productor primario y proteger a la agroindustria procesadora de alimentos y materias primas. Si se protege excesivamente al productor, la agroindustria nacional comprará insumos caros, sus costos aumentarán y su competitividad podría reducirse. De esta forma, se desalentaría la formación de eslabonamientos productivos en las cadenas agroalimentarias y la creación de empleos. Éste es un problema que afecta al sector procesador de Costa Rica y México, según indicaron los dirigentes de las cámaras agroindustriales.

9. Cabe aquí una referencia a las posiciones actuales sobre cómo deben darse las futuras negociaciones, las cuales se resumen en dos: los que están por la apertura indiscriminada y los que están por una apertura con restricciones.

a) Los Estados Unidos plantean la apertura total de los mercados mediante la eliminación de los aranceles y subsidios y el control de formas no tradicionales de protección y de todas aquellas acciones que restringen el comercio. Cuenta con el apoyo irrestricto del Grupo Cairns y ha logrado obtener el apoyo de los países latinoamericanos y de 21 países del Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC).

b) La UE, Japón, la República de Corea y la gran mayoría de los países de Europa de Este mantienen una oposición a la apertura total de los mercados agrícolas porque se vulnerarían sus producciones “culturales” al someterlas a homologaciones internacionales discordantes con sus costumbres y cultura, y se daría un brusco despoblamiento de sus campos, con el consecuente desempleo y desequilibrio ecológico. Europa Occidental defiende aspectos tales como la seguridad alimentaria, la calidad de la alimentación y la multifuncionalidad de la agricultura. Japón y la República de Corea —grandes importadores de alimentos— tienen la posición más radical y sostienen que la agricultura sirve a objetivos estratégicos, como la autosuficiencia alimentaria y el cuidado de la soberanía nacional, los que exigen un alto proteccionismo en forma de barreras arancelarias y pagos directos.

c) La gran mayoría de los países en vías de desarrollo y los menos desarrollados se encuentran relativamente marginados del debate y están más atentos a los plazos de las negociaciones y el cumplimiento de los acuerdos de Marrakech que más relación guardan con sus exportaciones e importaciones.

Existen otros puntos de la agenda futura como las negociaciones en torno a la propiedad intelectual, los servicios, el medio ambiente y la legislación laboral, cuyos detalles pueden leerse en el recuadro 3.

10. Otro problema es el de la administración de los tratados comerciales. Generalmente, la atención se concentra en la negociación de los términos de los tratados, pero su aplicación, en todas sus facetas, representa una ardua y compleja tarea en la que deberían participar todos los agentes económicos: gobiernos, empresas exportadoras e importadoras, organizaciones de productores y miembros de la sociedad civil. Lamentablemente, esta tarea ha recaído en los gobiernos cuyos equipos de trabajo no cuentan con la permanencia y experiencia necesarias. Sería recomendable crear nuevas instituciones capaces de hacer posible la participación de estos agentes en la administración de los tratados y en la elaboración conjunta de la normatividad más adecuada para fomentar el comercio y la producción.

11. En lo que resta de estas conclusiones se presentarán algunas consideraciones sobre las posibles tendencias de las agriculturas y el comercio internacional, basadas en el análisis de los escenarios más probables. Uno de ellos sería el estancamiento de las negociaciones en futuras rondas y la continuidad de los niveles y modalidades del actual sistema de protección comercial, definido por el AARU. ¿Quiénes serían los ganadores y los perdedores en este caso?

Los ganadores potenciales en un escenario protegido de este tipo serían: a) los países exportadores con mayores ventajas naturales y en capital, quienes mantendrían su posición dominante en el mercado mundial (los Estados Unidos y la UE); ²⁶ b) los países sin ventajas comparativas naturales, pero con capital, pues podrían seguir contando con sus sectores agropecuarios y mantener un nivel mínimo de seguridad alimentaria (Noruega, Suiza, la República

²⁶ Serían los países europeos los que más se beneficiarían. Los Estados Unidos, pese a que están pugnando por una mayor liberalización del comercio, también lo harían, aunque en menor medida.

de Corea, Japón, entre otros); c) los países importadores netos de alimentos, que aprovecharían los precios bajos en el mercado mundial que la protección hace posible, al mantener alto el nivel de producción en los países desarrollados; d) los agricultores de los países proteccionistas y los agentes ligados a la producción agropecuaria ubicados en los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y e) los exportadores que se benefician de los programas de apoyos a la exportación.

Recuadro 3 LA AGENDA DE LA RONDA DEL MILENIO

Además de la agricultura, existen otros puntos centrales que se debatirán de acuerdo con la agenda incorporada:

La propiedad intelectual

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés) busca poner en el circuito comercial todo lo relativo a la naturaleza y la vida silvestre, lo que significa un sistema sui generis de propiedad privada sobre simientes, bancos genéticos y materiales vivos.

Los servicios

El Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) incluye 160 subsectores y actividades. Específicamente la salud y la educación deberán ser incluidas en las disciplinas de la OMC concernientes a la liberalización de los mercados públicos.

Esto significa poner un precio absolutamente a todos los servicios que hoy están en manos del sector gubernamental y que se financian con las contribuciones de los ciudadanos. La salud y la educación, así como bibliotecas y archivos, serán simples mercancías por las que habrá que pagar sin tomar en cuenta criterios de bienestar social, culturales y de solidaridad. Igualmente se considera la liberalización de las compras gubernamentales.

El medio ambiente

Un tema que podría incluirse en la agenda de la Ronda del Milenio es el ambiental. El desarrollo sostenible es un compromiso constitucional de la OMC, pero no hay consenso sobre la forma de abordarlo, pues cuestiona seriamente los intereses de las compañías transnacionales y de los países con mayores recursos naturales para la agricultura de clima templado. Además, los países en desarrollo lo consideran una barrera más frente a sus exportaciones.

Y hay algunas propuestas detalladas sobre la mesa, como las de Japón, Islandia y la UE (OMS, 1999). En general, proceden de países con restricciones de recursos naturales, que promueven una explotación subordinada más a obedecer la lógica de la reproducción de ciertas especies de animales y vegetales que a la de la tecnología vigente que está sobrada para la explotación de bancos de especies marítimas, o de los intereses de comercialización de los productos forestales.

Desde esta perspectiva, resulta imprescindible que la OMC sea competente en materia ambiental, porque hay contradicciones entre sus reglas y el contenido de los acuerdos

Los posibles perdedores de la continuación de la protección serían: a) los productores de los países menos proteccionistas y sin ventajas comparativas; b) los sectores encadenados a la producción agrícola de dichos países, y c) los potenciales exportadores de los países menos desarrollados que cuentan con ciertas ventajas comparativas pero que no tendrían acceso a los mercados ricos pero protegidos de los países.

12. Otro escenario consiste en la profundización del proceso de apertura. El libre comercio y la eliminación gradual de las barreras comerciales apuntan a la formación de un sistema agrícola mundial, con una institucionalidad internacional para regular las políticas domésticas de cada país, sistema que profundizaría la división del trabajo ya existente en el mundo, según la cual los países industrializados generarían la mayor parte de los alimentos básicos (cereales, oleaginosas, carne y leche), las simientes y el material genético, mientras que la gran mayoría de

las naciones en desarrollo —deficitarias en estos renglones— producirían y exportarían con más facilidad otros bienes agrícolas como hortalizas, frutas, productos tropicales y flores, que no son indispensables para la alimentación y, por tanto, son altamente sustituibles en períodos de crisis. En este sistema, las decisiones relativas a la producción (quién producirá y qué se producirá) dependerá en gran medida de las ventajas comparativas de los países, sobre todo de las ventajas competitivas y de las políticas agrícolas nacionales condicionadas por la normatividad de la OMC. Los efectos de este sistema sobre los países desarrollados y los países subdesarrollados serían diferentes. Este gran escenario de la profundización de la apertura comercial puede dividirse a su vez en dos escenarios, según su modo de instrumentación. Existen dos posibilidades: a) profundización de la apertura siguiendo la misma metodología y directrices fijados por el AARU (o con algunas variantes), y b) liberalización total de las barreras comerciales y eliminación completa de las políticas agrícolas de apoyo.

En el primer escenario se reducirían un poco más la protección arancelaria y también los subsidios a la producción y la exportación, pero se conservaría la desproporción en los niveles de la protección que ya existía antes de la Ronda Uruguay. Adicionalmente, los países desarrollados proteccionistas sustituirían sus políticas de la caja ámbar por políticas de la caja verde. Habría un movimiento hacia las políticas menos vinculadas al mecanismo de formación de los precios, pero las ventajas comparativas que brindan los subsidios seguirían existiendo y jugando un papel a favor de los países desarrollados, que tienen más recursos, presupuesto e instituciones para dar y canalizar estas transferencias a sus agricultores. Los resultados dependerían de los porcentajes adicionales de reducción de aranceles y subsidios que se pactaran, pero no sería aventurado afirmar que no se producirían grandes cambios en la división de la producción mundial y en la distribución de los beneficios del comercio internacional.²⁷

Las barreras técnicas, no arancelarias, desempeñarían un papel creciente como mecanismo de protección. Este es un tema que no ha sido abordado en este estudio, pero que lo será en un próximo documento de la CEPAL. El problema con las barreras técnicas es que pueden usarse indiscriminadamente porque los países tienen derecho a tener reglamentaciones nacionales propias, además de las pactadas en tratados multilaterales, y a rechazar productos o prácticas que no las cumplan. Cabe esperar que los países proteccionistas recurran a este tipo de instrumentos de manera creciente.

En el segundo escenario se plantea la liberalización total, es decir, la eliminación completa de aranceles y subsidios. El qué se produce, dónde se produce y quién lo produce serían cuestiones enteramente determinadas por las ventajas competitivas naturales y creadas por las políticas económicas de los países. El nivel general de precios mundiales de los alimentos y materias primas aumentaría ligeramente, los precios relativos cambiarían (los precios de las exportaciones de los países desarrollados subirían más que los precios de las exportaciones de los países en desarrollo, lo cual tendría un efecto regresivo) y habría una relocalización de la producción mundial a favor de ciertos países y en desmedro de otros. Por ejemplo, los cereales, lácteos y carnes se producirían en Canadá, los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y algunos países europeos, y su cultivo disminuiría sustancialmente en los países subdesarrollados; Japón y la República de Corea dejarían de producir arroz y se produciría más azúcar en algunos países subdesarrollados y menos en los Estados Unidos y la UE. Los principales ganadores serían también los países con más ventajas competitivas naturales y creadas, y los principales perdedores, los países más proteccionistas (Japón, Suiza, Noruega, República de Corea), así como las economías en desarrollo

²⁷ Los investigadores del USDA han sugerido que una forma deseable de continuar con la apertura en futuras rondas sería nivelar el terreno de juego entre los países, en lugar de pactar nuevas disminuciones de aranceles y subsidios iguales para todos (USDA, 2001).

que carecen de ventajas exportadoras y que, siendo compradores netos de alimentos, tendrían que adquirirlos a precios más altos, o sea, una buena parte de los países subdesarrollados más pobres.

El USDA calcula que los resultados de la liberalización total serían un incremento del comercio mundial y la generación de beneficios asociados con una mayor eficiencia productiva. No obstante, la distribución de los beneficios sería totalmente inequitativa: de un aumento mundial del ingreso calculado en 31 000 millones de dólares, 28 500 millones recaerían en los países desarrollados, o sea, un 92% del total. El hecho de que los productos que exportan estos países (cereales, carnes y lácteos) son los que más subirían de precio con la liberalización total, explica esta asimetría en la distribución de las ganancias del comercio.

13. A siete años de la puesta en marcha del AARU, no se ha realizado ninguna reunión oficial en el marco de la OMC para evaluar el impacto de los acuerdos en las distintas economías. Dicha evaluación ayudaría a elaborar una agenda que incluyese temas que no fueron abordados en la Ronda Uruguay, pero que es necesario incorporar en el debate porque están muy relacionados con la problemática de los países menos desarrollados. Uno de ellos es el tema de los efectos sociales de la liberalización y de las reformas comerciales. Es necesario realizar una evaluación integral que abarque los efectos netos globales y no sólo las consecuencias sobre la agricultura. Por ejemplo, interesaría saber si las pérdidas netas de la agricultura de un país que disminuye su nivel de protección se compensan con ganancias obtenidas por las industrias manufactureras exportadoras mediante reducciones de los costos de su materia prima comprada en el exterior.

También es importante calcular los costos que implicaría la ruptura de encadenamientos productivos dentro de esa economía por la misma causa. Este punto es importante porque las actividades rurales encadenadas a la producción de alimentos básicos son muy significativas para la vida rural en los países en desarrollo. Los costos económicos y sociales de un desplazamiento de un producto van más allá de la disminución de la producción, e implican también la caída de la producción y el empleo en actividades eslabonadas. Por ello, sería deseable que los gobiernos contaran con diagnósticos de los probables impactos microeconómicos de la apertura comercial en productos y regiones específicos.

Existen economías regionales que giran en torno a la producción y elaboración de granos y otros alimentos básicos en riesgo. Al romperse este equilibrio, habría pérdida de empleos y, en el probable caso de que no hubiera nuevos empleos productivos disponibles en el corto plazo en la región, ocurrirían migraciones hacia ciudades saturadas y con problemas de servicios, infraestructura y pobreza. Estos costos sociales tienen que tomarse en cuenta en esas evaluaciones y al diseñar políticas económicas y comerciales.

14. El bloque de los países en vías de desarrollo es heterogéneo y, por tanto, también serán diversos los efectos que el proceso de apertura comercial tendrá sobre ellos. Algunos poseen capacidad de aumentar su producción y sus exportaciones; otros carecen de ella y seguirán siendo importadores netos de alimentos. Los efectos de la apertura comercial en estos últimos dependerá de los siguientes factores: a) de su capacidad exportadora; b) de su capacidad de producir alimentos y responder a los incrementos de los precios mundiales, y c) de su capacidad de competir con importaciones baratas en los mercados domésticos.

La liberalización total del comercio abriría más las puertas de los atractivos mercados de los países desarrollados, y los ganadores serían aquellos países en desarrollo que puedan competir en esos mercados. Éste es el caso de Costa Rica y México, aunque muchos otros no podrían aprovechar esta oportunidad que brinda el libre mercado. Otra consecuencia sería la elevación de los precios mundiales de alimentos y materias primas agropecuarias. Los países importadores netos de alimentos se verían desfavorecidos porque comprarían más caros los alimentos que no han

podido producir, y malgastarían así sus escasas reservas internacionales, que tienen otros usos alternativos.

Se argumenta correctamente que el incremento de los precios estimularía la producción doméstica de alimentos. Para algunos países esto sería factible, pero no para otros, tal vez la mayoría, debido a obstáculos estructurales y a mercados e instituciones incompletos. Estos obstáculos reducen su capacidad de competir con importaciones baratas en sus propios mercados. Resumiendo, dentro del bloque de los países en desarrollo, sólo ganarían con la profundización de la apertura aquéllos que puedan aumentar sus exportaciones y su producción interna de alimentos, y perderían los que carecen de capacidad exportadora y que tendrían que seguir importando alimentos a precios superiores porque su capacidad de incrementar su oferta interna es muy limitada. Desafortunadamente, muchos de los países más pobres estarían en estas circunstancias.

15. Otro tema importante es la sustentabilidad del uso de los recursos naturales en el sistema agrícola resultante de una liberalización de la agricultura. Un sistema de comercio agrícola cabalmente globalizado, con una normatividad estrictamente de mercado y basado en la competitividad, tendería a ser homogéneo en su tecnología y sus productos y podría ser ecológicamente vulnerable. En otras palabras, este sistema no considera la sostenibilidad de los recursos naturales como una variable endógena, ni como un objetivo.

Una de las consecuencias sería que, al partir de una base absolutamente heterogénea de recursos naturales, el mercado mundial tendería a descartar las regiones con productividad inferior a la de aquéllas con condiciones más adecuadas para producir mediante la tecnología más moderna. En términos productivos, la ventaja comparativa estaría determinada por la vigencia de la biotecnología, basada en semillas e insumos de alto rendimiento y no apta para ser aplicada con iguales rendimientos y rentabilidad en todos los países y regiones. En este escenario, la mayoría de las economías importadoras netas de alimentos, pero que cuentan con potencial para expandir su producción de alimentos, quedarían excluidas del padrón mundial de productores competitivos, dadas sus desventajas financieras, a menos que contaran con niveles de fertilidad y ubicaciones privilegiadas que les permitieran ser competitivas con sólo su acervo de recursos naturales (sólo Argentina y Uruguay cuentan con esas características).²⁸

16. La organización de las economías con estricto apego a las ventajas comparativas y competitivas implicaría: a) el fortalecimiento de las agriculturas en los países que cuentan con mayores ventajas, las cuales pugnan por la liberalización total del comercio; b) el debilitamiento de la agricultura y la sociedad rural de las economías con menos ventajas, lo cual tendría graves efectos sociales al expulsar a los pobladores del campo hacia las ciudades en busca de empleos que no necesariamente estarán disponibles, y c) la vulnerabilidad absoluta del sistema de producción y comercio agrícola internacional, ya que las crisis en las economías exportadoras repercutirían de manera inmediata en el resto de las regiones, que habrían perdido su capacidad de respuesta en el corto plazo.²⁹

²⁸ Las ventajas comparativas remiten básicamente a las condiciones naturales de clima y suelo de las economías que las hacen competitivas en la producción de tal o cual cultivo. Sin embargo, por encima de su dotación natural, los países desarrollados han transformado su base productiva a través de la incorporación masiva de capital a lo largo de décadas. En consecuencia, las economías en desarrollo compiten a partir de sus ventajas comparativas, mientras que las naciones desarrolladas lo hacen basadas en sus ventajas creadas, en sus ventajas competitivas que tienden a crecer, aumentando con ello la brecha y la disparidad entre ambas.

²⁹ Esta lógica significa aceptar que las economías que pueden ponerse a la cabeza de este proceso sean las responsables de proporcionar los alimentos básicos que demanda el planeta, desplazando a los alimentos característicos de ciertas regiones (como el teff en Etiopía, el arroz de la variedad japónica en Japón o el maíz blanco y de otros colores en México) que están perfectamente adaptados a las condiciones ambientales de esas zonas del planeta y que han alimentado a sus poblaciones durante siglos, pero cuya producción se considera ahora no competitiva. Los costos económicos, sociales, políticos y ambientales de un esquema semejante serían grandes.

17. De acuerdo con el artículo 20 del AARU las negociaciones tienen que tomar en cuenta los aspectos no comerciales (*non-trade concerns*). En este marco, 38 países, entre los que se encuentran Europa y Japón, han propuesto a la mesa de debates el tema de la multifuncionalidad de la agricultura (OMS, 2001). La multifuncionalidad se refiere al hecho de que una actividad económica puede tener múltiples productos y, en virtud de ello, puede contribuir a varios objetivos sociales simultáneamente. El concepto está directamente relacionado con propiedades específicas del proceso de producción y sus múltiples productos (productos ambientales, valores culturales, seguridad alimentaria, empleo agrícola, con objetivos tales como la equidad y la estabilidad) que tienen que ser compatibles con la liberalización comercial (OECD, 2001c).

La mayoría de los países acepta que la agricultura no se limita a producir alimentos y fibras, sino que también tiene otras funciones y objetivos no comerciales. La cuestión de debate en la OMC es si los subsidios que “distorsionan el comercio” —los de fuera de la caja verde— son necesarios para ayudar a la agricultura a realizar sus múltiples funciones. Algunos países plantean que estos objetivos pueden y deberían cumplirse mediante los subsidios de caja verde. Otros países opinan que los aspectos no comerciales están estrechamente ligados a la producción. Piensan que los subsidios basados en la producción o relacionados con ella son necesarios para dichos propósitos. Por ejemplo, los campos de arroz requieren apoyo para evitar la erosión del suelo. Países como Japón, la República de Corea y Noruega ponen mucho énfasis en la necesidad de conservar la diversidad de la agricultura en el marco de estos aspectos no comerciales. La propuesta de la UE dice que los aspectos no comerciales deben ser delimitados (por ejemplo, la protección ambiental debería canalizarse a través de programas específicos) y transparentes, y que deben causar una distorsión comercial mínima.

Muchos países exportadores en desarrollo dicen que las propuestas relativas a los aspectos no comerciales fuera de la caja verde significan un trato especial y diferenciado para los países ricos. El concepto de multifuncionalidad aplicado a la agricultura no está bien definido en las negociaciones sobre el comercio internacional y permite diferentes interpretaciones.

La discusión ha convergido en tres grupos de elementos, distintos pero interconectados: a) las relaciones de producción que generan múltiples productos de la agricultura, así como el carácter de externalidad o de bien público de estos productos; b) los aspectos empíricos y metodológicos relativos a la medición de la demanda de productos no mercantiles, y c) los aspectos de política relacionados con la multifuncionalidad, tales como sus implicaciones para la reforma de las políticas y la liberalización comercial.

18. Además, si se toma en cuenta que la agricultura de los países en desarrollo tiene una alta participación en la economía, no sólo por la parte que tiene en el producto nacional, sino más todavía por el número de personas que viven del campo, la agricultura se vuelve un ámbito estratégico para procurar la mejora de los niveles de vida de grandes poblaciones. En consecuencia, mantener un esquema agrícola propio, de acuerdo con determinantes de clima, suelo, ambiente y cultura, debería ser una posibilidad abierta a estas economías, independientemente de su nivel de competitividad en ciertos bienes del comercio internacional. En las distintas latitudes existe una gama muy diversa de prácticas y producciones agrícolas que han dado viabilidad histórica a culturas ancestrales, que hoy son el medio de vida de una infinidad de pequeños productores y sus familias, y deberían ser respetadas como base de la producción local de alimentos y de la cultura de muchos países.

19. No es exagerado afirmar que un sistema agrícola mundial que tiene como núcleo duro el libre comercio y sus reglas, pone en tela de juicio la capacidad de los países para decidir qué, cómo y cuánto producir, y la soberanía de cada país para decidir lo que pasa en su territorio. En esencia, lo que está en juego en un sistema organizado en torno a las ventajas competitivas es la posibilidad de contar con un sector agrícola fuerte y una sociedad rural vital. Esta posibilidad es

fundamental para países que aún tienen que organizar y conducir el tránsito de una sociedad rural a otra urbana. Sería deseable que estos países pudiesen llevar a cabo esta compleja transformación con las menores tensiones sociales posibles, meta que sería difícil de alcanzar en un mundo determinado por la liberalización total. Por esta razón, las rondas de negociaciones futuras deberían contemplar estrategias y mecanismos adecuados para contribuir, o cuando menos no obstaculizar, a que los países en desarrollo puedan contar con una sociedad rural vital que ofrezca un nivel de vida digno a sus pobladores.

20. En suma, las políticas y tratados comerciales no son un fin en sí mismos, sino un instrumento para lograr un desarrollo más acelerado y más equitativo. Este criterio debe seguirse para evaluar la pertinencia de esas políticas y tratados. El AARU es sólo un primer paso en un proceso aún inacabado. Es el momento de evaluar sus resultados con objetividad. Se puede afirmar que uno de sus principales inconvenientes es que no aborda el problema de la asimetría entre los países y que deja inalterado un terreno de juego muy desigual entre los agentes que participan en el comercio y la producción mundial. Por ello, es necesario ir más allá del AARU para acercarse a un mundo más simétrico y justo.

El AARU trató de abordar el problema de la asimetría mediante el principio del trato especial y diferenciado el cual, como hemos visto, concede a los países en desarrollo plazos más largos para reducir aranceles, subsidios y reducciones ligeramente menores que los que exige a los países desarrollados. La experiencia de México y Centroamérica indica que este trato especial y diferenciado ha representado muy poco para estos países, y no se ha revelado como un mecanismo adecuado para combatir las desigualdades y mejorar su posición comercial. Desafortunadamente, la postura de muchos países consiste en insistir en el trato especial y diferenciado y en alcanzar mayores concesiones, al mismo tiempo que descuidan sus políticas internas orientadas a mejorar la competitividad. Los países en desarrollo tienen que poner su casa en orden mientras negocian nuevas formas de relaciones comerciales más equitativas.

Bibliografía

- Acuña, Iván (1997), *Experiencias del mercado de tierras en Colombia*, ponencia presentada en el taller de planificación FAO/GTZ, “Políticas para promover los mercados de tierras rurales”, Santiago de Chile.
- Anderson, K., B. Hoekman y A. Strutt (1998), *Agriculture and the WTO: Next Steps*, ponencia presentada en “Second Annual Conference on Global Economic Analysis”, Avernoes Conference Centre, Dinamarca, 20-22 de junio, 1999.
- Cámara de Diputados (2000), *¿Cuánta Liberalización Aguanta la Agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Comisión de Agricultura, México.
- Clavijo, Fernando (comp.) (2000), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Lecturas del Fondo, No. 92, Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Sistema para el análisis del crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC)*, Manual de Uso.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (1997), “El TLC y la agricultura: una evaluación inicial”, *Investigación económica*, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, México, julio-septiembre, No. 221.
- Diao, X., A. Somwaru y T. Roe (2001), “A Global Analysis of Agricultural Reform in WTO Member Countries”, en USDA, *Agricultural Policy Reform in the WTO. The Road Ahead*, M. Burfisher (ed.), Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture, Washington.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1996), *The Implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries*, A manual prepared by Wye College, University of London, Agricultural Policy Support Service, Rome.

- _____ (2000), *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000*, Enseñanzas de los cincuenta últimos años, Roma.
- Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley y M. Bohman (2001), *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*, Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, USDA, Agricultural Economic Report, No. 796.
- Herce, José (1996), “Políticas y formas de integración económica en Europa”, *Curso del Instituto de Estudios para la Integración Europea*, El Colegio de México, marzo.
- INFOAGRO (Sistema de Información Agropecuaria) (1998), *Balance de las reformas económicas para el sector agropecuario, 1983-1997 y perspectivas*, Documentos y proyectos del Sector Agropecuario, San José, Costa Rica, (<http://www.infoagro.go.cr/sectordocs/Balance%20reformas.html>).
- _____ (1999), *Políticas para el sector agropecuario costarricense. Acciones ejecutadas y en marcha*, Documentos y proyectos del Sector Agropecuario, San José, Costa Rica, (<http://www.infoagro.go.cr/sectordocs/presid3.html>).
- Jiménez, Rodulfo (1998), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las Reformas pendientes*, CINDE/Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Josling, T., S. Tangermann y T. K. Warley (1996), *Agriculture in the GATT*, MacMillan, Londres-Nueva York.
- Leetmaa (2001) *The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO: Summary Report*.
- Mortimore, Michael, Rudolf Buitelaar y José Luis Bonifaz (2000), “México: Un CANálisis de su competitividad internacional”, *Serie desarrollo productivo No. 62*, CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2001), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*.
- _____ (2001b), *Agricultural Policies in OECD Countries*, Monitoring and Evaluation 2001.
- _____ (2001c), *Multifunctionality. Towards an analytical framework*, París.
- _____ (1997), *Examen de las políticas agrícolas de México*, París.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2001a), *Examen de las políticas comerciales. Costa Rica*, Informe de la Secretaría, WT/TPR/S/83, abril.
- _____ (2001), *Non-trade concerns and multifunctionality: agriculture can serve many purposes*, mayo.
- _____ (1997), *Trade policy Review – Mexico*, Report by the Secretariat, WT/TPR/S/29.
- _____ (1994a), *Agreement on Agriculture*, The Uruguay Round Final Act, Ginebra.
- _____ (1994b), *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, The Uruguay Round Final Act, Ginebra.
- _____ (1994c), *Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries*, The Uruguay Round Final Act, Ginebra.
- Rello, F. y A. Pérez (1996), “Liberalización económica y política agrícola: el caso de México”, en Barrón, A., y J. M. Trujillo (coords.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Tangerman, S. (1995), *An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture*, documento de trabajo preparado por la Dirección de Agricultura de la OCDE, París.
- SAGAR (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) (2000), *El TLCAN en el sector agroalimentario mexicano a seis años de su entrada en vigor*, SAGAR-SECOFI, México.
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) (1992), *Agriculture in a North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalizing Trade Between the United States and México*, ERS, Foreign Agricultural Economic Report Number 246, Washington, D. C.
- _____ (1992), *U. S. Mexico linkages: labor & investment*, Agricultural Outlook, ERS, Washington, D. C., abril.
- _____ (1993), *Mexico to curtail farmers’ price subsidies*, Agricultural Outlook, ERS, Washington, D. C., diciembre.
- _____ (1995), *NAFTA, International Agriculture and Trade Reports*, Situation and Outlook Series, ERS, Washington, D. C., mayo.
- _____ (1996), *Provisions of the 1996 Farm Bill*, Agricultural Outlook, Special Supplement, ERS, Washington, D. C., abril.
- _____ (1997), *NAFTA, International Agriculture and Trade Reports*, Situation and Outlook Series, ERS, Washington D. C., septiembre.
- _____ (1998), *Environmental policy & the WTO: unresolved questions*, Agricultural Outlook, ERS, Washington, D. C., mayo.

- _____ (1999), *NAFTA, International Agriculture and Trade Reports*, Situation and Outlook Series, ERS, Washington, D. C., agosto.
- _____ (2000), *Free Trade Area of the Americas: What Are the Benefits for U. S. Agriculture?* Agricultural Outlook, ERS, Washington D. C., abril.
- _____ (2000b), *Transportation bottlenecks shape U. S. Mexico Food Agricultural Trade*, Agricultural Outlook, ERS, Washington, D. C., septiembre.
- _____ (2001), *Mexican cattle export to U. S.: current perspectives*, Agricultural Outlook, ERS, Washington, D. C., junio-julio.
- _____ (2001b), *Agricultural Policy Reform in the WTO. The Road Ahead*. M. Burfisher (ed.), Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture, Washington.
- Yúnez, A. (2001), *Mexico. Basic Crops Subsector's Structure and Competition under Free Trade* (www.farmfoundation.org/pubindex.htm). Buscar en Publications from sponsored programs/Proceedings from the Canadian-Mexico-United States Trade Disputes/ Structural change as a source of trade disputes.



Serie

estudios y perspectivas

OFICINA
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN
MÉXICO

Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), N° de venta S.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta S.01.II.G.203, 2001. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: