

C.1

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.810  
30 de agosto de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**LIBRE MERCADO Y AGRICULTURA: EFECTOS DE  
LA RONDA URUGUAY Y EL TLC EN  
COSTA RICA Y MÉXICO**

## Notas explicativas

---

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.



INTRODUCCIÓN.....	
I. LECCIONES SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA DE LA RONDA URUGUAY.....	1
1. Introducción.....	1
2. La agricultura en el GATT.....	2
3. El acuerdo agrícola .....	4
a) Los componentes del acuerdo .....	4
b) El acceso a los mercados.....	5
c) Apoyos domésticos a la producción .....	13
d) Evolución de los subsidios a la exportación después del AARU ...	22
4. ¿Quiénes serían los ganadores en un escenario de apertura total y cero subsidios?.....	24
II. LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y SUS PRINCIPALES EFECTOS, EN COSTA RICA Y MÉXICO.....	28
A. MEXICO .....	28
1. La puesta en marcha del AARU .....	28
2. La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC).....	30
a) El contexto .....	30
b) ¿Qué es el TLC?.....	31
c) El acceso a los mercados.....	31
d) Apoyos a la producción.....	32
e) Subsidios a la exportación.....	32
3. Comportamiento del comercio exterior agroalimentario después del TLC.....	33
a) Exportaciones.....	33
b) Importaciones.....	40
4. Tendencias de la agricultura .....	41

B. COSTA RICA .....	47
1. La aplicación del AARU.....	47
a) Política arancelaria.....	49
b) Apoyos a la producción.....	51
c) Subsidios a la exportación.....	51
2. Evolución de las exportaciones agroalimentarias .....	52
3. Tendencias de la producción y de las importaciones.....	59
III. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	62
BIBLIOGRAFÍA .....	71
ANEXO 1 Indicadores del programa MAGIC .....	77

#### Índice de cuadros

Cuadro 1	Estructura del Acuerdo Agrícola .....	5
Cuadro 2	Reducciones arancelarias promedio bajo el acuerdo UR en agricultura (países seleccionados).....	6
Cuadro 3	Composición de la ayuda interna por país, 1995-98 .....	17
Cuadro 4	Apoyos correspondientes a la caja verde, por categoría y país.....	18
Cuadro 5	Ayuda total declarada (AMS) por rango en países de la OCDE, 1959-99 .....	19
Cuadro 6	Evolución de la ayuda total interna (AMS) y del indicador de apoyo Al productor (PSE) .....	21
Cuadro 7	Cambio porcentual de la producción de algunos bienes como resultado de una liberalización total de la agricultura .....	26
Cuadro 8	Incrementos del ingreso derivados de una liberalización total del comercio.....	26
Cuadro 9	México: Crecimiento promedio del valor de las importaciones y exportaciones agropecuarias y agroindustriales.....	34
Cuadro 10	México: Estructura de las exportaciones agropecuarias o agroindustriales, según partidas arancelarias, clasificación CUCI, Rev. 3 .....	35
Cuadro 11	México: Estructura de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, según países de destino .....	38
Cuadro 12	Costa Rica: Evolución del arancel NMF promedio, 1995-2000.....	49
Cuadro 13	Costa Rica: Medidas de ayuda interna notificadas, 1995-1998.....	52
Cuadro 14	Costa Rica: Estructura de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, según países de destino .....	56

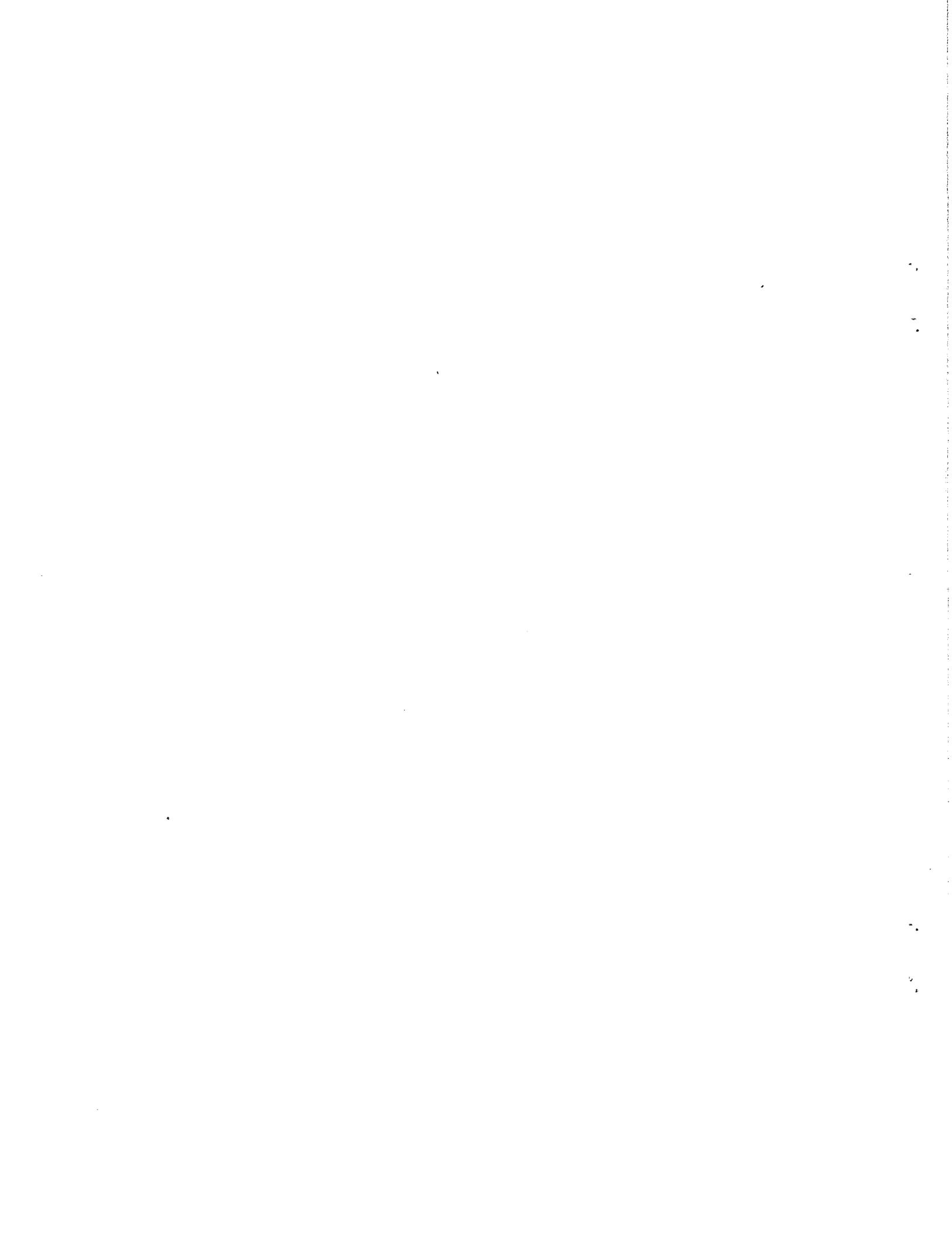
Cuadro 15	Costa Rica: Competitividad de las principales exportaciones agroalimentarias por tipo de mercado.....	57
Cuadro 16	Costa Rica: Cambios en la competitividad revelada de las principales Exportaciones agroalimentarias.....	58

#### Indice de gráficos

Gráfico 1	Promedios simples de los aranceles agropecuarios mundiales, por región.....	9
Gráfico 2	Diferencia entre aranceles pactados y aplicados en países Desarrollados seleccionados.....	10
Gráfico 3	Relación entre tasas arancelarias aplicadas y pactadas de las naciones más favorecidas en los países miembros de la OCDE, 1995-98.....	11
Gráfico 4	Promedio de aranceles agropecuarios mundiales, por producto.....	11
Gráfico 5	Los contingentes arancelarios, por país.....	14
Gráfico 6	Ayuda interna por país: 1986-88 y 1995-97.....	15
Gráfico 7	Composición de apoyo interno en países de la OCDE.....	16
Gráfico 8	Indicador de apoyo interno por producto, 1998-2000.....	22
Gráfico 9	Subsidios a la exportación por país.....	23
Gráfico 10	México: Competitividad de sus principales productos agropecuarios en el mercado de Estados Unidos, 1994-1999.....	39
Gráfico 11	México: Evolución del PIB y su relación con el sector agropecuario..	42
Gráfico 12	México: Superficie de los principales cultivos.....	43
Gráfico 13	México: Evolución de los granos básicos.....	44
Gráfico 14	México: Estimación de la magnitud de la pobreza en los hogares.....	47
Gráfico 15	Progresividad arancelaria para productos manufacturados, promedio arancelario de marzo de 2000.....	50
Gráfico 16	Costa Rica: Balance comercial y agropecuario y evolución del comercio agropecuario.....	53
Gráfico 17	Costa Rica: Evolución de las principales exportaciones agropecuarias	55
Gráfico 18	Costa Rica: Evolución de los granos básicos.....	60

#### Indice de Recuadros

Recuadro 1	Comparación entre el AMS y el PSE.....	20
Recuadro 2	Costa Rica: Ejes de la política comercial.....	48



# I. LECCIONES SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA DE LA RONDA URUGUAY

## 1. Introducción

En octubre de 1986 se lanza la Ronda Uruguay (RU) de negociaciones sobre comercio, las cuales se prolongaron por 8 años debido a la disputa agrícola entre las economías desarrolladas. Esta ronda se da en el marco de un comercio internacional profundamente transformado por la mundialización de la economía.

Uno de estos cambios era la pérdida de importancia relativa de las exportaciones agrícolas en el total del comercio, a pesar de que las exportaciones agropecuarias han aumentado continuamente y no han dejado de ser un elemento clave para las economías de muchos países. Al comenzar los años 60 el valor de las exportaciones agrícolas alcanzaban un cuarto del total del comercio mundial, mientras que en 1997 su participación ya era menor al 10% (FAO, 2000). Sin embargo, debido al incremento del nivel de ingreso, la demanda y el comercio de productos agrícolas transformados y de alto valor agregado, se ha venido expandiendo desde mediados de los 80 mucho más rápidamente que el comercio de productos básicos primarios, como los cereales.

Se observan cambios fundamentales en la división internacional de la producción agrícola. Los países desarrollados, cuyas economías eran más diversificadas y dependían menos del comercio agrícola, son las que han aumentado su participación en este mercado, mientras que los países subdesarrollados, los que dependen en mucha mayor medida de la agricultura, han ido perdiendo participación en el mismo. Muchos de ellos se han transformado en importadores netos de alimentos y sus balanzas comerciales se han deteriorado y su dependencia alimentaria ha crecido. Así, la participación de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo ha disminuido del 40% a aproximadamente 27%, tendencia que en el caso de América Latina y el Caribe se acentuó después de la segunda mitad de los años ochenta. (FAO, 2000).

También se ha registrado un descenso de los precios internacionales relativos de los bienes agrícolas, con respecto a los precios de las manufacturas. El descenso de dichos precios fue más pronunciado en el caso de los productos tropicales y menor en el caso de los productos de clima templado.

Sin embargo, las exportaciones agrícolas en América Latina y el Caribe, financian todavía una parte importante del total de los gastos de importación. En 1998, 10 de los 37 países del área latinoamericana y del Caribe recibían de la agricultura al menos la mitad del total de sus divisas por concepto de exportaciones, aunque en promedio para toda la región los productos agrícolas aportan alrededor del 20% de sus ingresos por exportaciones (FAO, 2000). Si tomamos en cuenta que la agricultura emplea todavía a una proporción significativa de la fuerza de trabajo en estos países, se puede concluir que la agricultura seguía siendo un sector vital para ellos.

En cambio, la importancia de la agricultura para los países desarrollados es mucho menor. Por ejemplo, EUA obtiene de las exportaciones agrícolas menos del 5% de sus exportaciones totales y la agricultura en este país emplea solo al 2.7% de la fuerza de trabajo(OCDE, 2000). Cabe la pregunta de por qué si la agricultura tiene una importancia relativa baja en algunos países desarrollados exportadores de alimentos, éstos han mantenido una política proteccionista de sus agricultores y han aplicado políticas para reforzar su capacidad de producción y exportación en los mercados mundiales. Una respuesta es que estos países siguieron la estrategia de desarrollar sus sectores agrícolas debido a los profusos e importantes eslabonamientos productivos que tienen éstos con otros sectores de la economía, la agroindustria en particular.

## 2. La agricultura en el GATT

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos (EUA) surgió como una potencia y el director indiscutible de la reorganización de las relaciones económicas internacionales, basada en la expansión del comercio, la promoción de la estabilidad monetaria y la coordinación de las políticas económicas. En este marco y con el propósito de reducir aranceles y barreras al comercio, se creó en 1947 el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), firmado inicialmente por 23 países.

Originalmente no fue concebido como una organización internacional, sino más bien como un protocolo de acuerdo 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 el comercio de los productos del sector.

Para tomar en cuenta los problemas específicos del comercio de productos primarios se anticipó la posibilidad de un régimen especial de comercio de materias primas. Estas provisiones adoptaron la forma de dos excepciones explícitas de las reglas generales, relativas a i) el uso de restricciones cuantitativas y ii) los subsidios a la exportación.

Así, desde el inicio se aceptó que eran necesarias ciertas excepciones para cumplir con tres objetivos principales<sup>1</sup>: enfrentar dificultades de balanza de pagos, proteger industrias en nacimiento en países pobres y continuar con programas agrícolas ya existentes.

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, canalizaron grandes montos de subsidios a los agricultores y condujeron la

---

<sup>1</sup> También se reconocía que se podían aplicar restricciones cuantitativas por otras razones que entonces eran consideradas de carácter más técnico, como por ejemplo: aliviar escasez crítica de alimentos y otros productos vitales; para la conservación de recursos naturales agotables, incluyendo vida silvestre y peces, para reforzar sistemas de clasificación para materias primas; y para instrumentar las provisiones de acuerdos intergubernamentales de materias primas.

discusión y la elaboración de la nueva institucionalidad reguladora del comercio internacional.

Así, la mayor excepción agrícola en materia de restricciones cuantitativas fue reflejo de las necesidades de las políticas agrícolas de estos países, en particular de los EUA. Por ejemplo, el artículo XI:2 (c)(i) del GATT protege la política proteccionista y de fomento agrícola:

“las provisiones de este artículo no se extenderán a... (a)restricciones temporales aplicadas a prevenir o aliviar escasez crítica de alimentos...; (b)... restricciones necesarias a la aplicación de standards...; (c)...restricciones a la importación o a cualquier producto agrícola, importado en cualquier forma... necesario para reforzar las medidas gubernamentales operantes... (i)... para restringir las cantidades de producto semejante permitido para ser comercializado o producido”. (Josling, 1996)

La viabilidad de los programas de apoyo a los ingresos de los agricultores estadounidenses dependía de la firma de acuerdos comerciales apropiados. Específicamente, los controles de importación eran necesarios para prevenir importaciones que contradijeran el nivel de precios de apoyo interno y que vinieran a agregarse a los inventarios de la Commodity Credit Corporation.<sup>2</sup> Era claro que dichos subsidios no podían ser eliminados y que en su lugar habría que establecer un sistema de regulación de subsidios que controlara y minimizara sus efectos en el comercio global.

Sin embargo, cualquier regulación de los subsidios afectaba la política agrícola de EUA. Se argumentaba que el Congreso no toleraría la pérdida de soberanía ocasionada por una provisión que requiriera la previa aprobación internacional para que los EUA dieran subsidios para trasladar productos agrícolas a los mercados de exportación y que la Reciprocal Trade Agreements Act no los autorizaba a tomar ningún compromiso sobre subsidios a la exportación. (USDA,1981)

En 1947, a iniciativa de EUA, el GATT permitió el uso de subsidios a la exportación de productos primarios de la agricultura mientras que los prohibía para los productos industrializados. Las únicas condiciones eran que los subsidios a la exportación no fueran usados para obtener más que una “parte equitativa” de las exportaciones mundiales del producto involucrado (Artículo XVI:3 del GATT). Las reglas del GATT también permitían a los países recurrir a las restricciones a la importación (cuotas de importación) bajo ciertas condiciones, sobre todo cuando estas restricciones fueran necesarias para reforzar medidas orientadas a limitar la producción doméstica (Artículo XL:2(c) del GATT). Esta excepción también estaba condicionada al mantenimiento de una proporción mínima de importaciones relacionada con la producción doméstica.

El resultado de la aplicación indiscriminada de estas normas fue la proliferación de obstáculos al comercio agrícola, incluyendo 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

<sup>2</sup> La Corporación de Crédito para Cultivos Básicos (CCC) es una corporación del Departamento de Agricultura de los EUA, operada federalmente y creada para estabilizar, apoyar y proteger el ingreso y los precios agrícolas a través de préstamos, compras, pagos y otras operaciones gubernamentales.

gubernamentales. Los principales productos agrícolas, tales como cereales, carne, lácteos, azúcar y una gama de frutos y hortalizas enfrentaban barreras al comercio a una escala muy importante.

### 3. El acuerdo agrícola

El acuerdo firmado en Marrakech, que incluyó el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU) y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), representó un logro al someter las políticas agrícolas a la disciplina de la normatividad multilateral y establecer reglas aceptadas por todos los países para el comercio de este sector. El AARU impuso una disciplina orientada a la gradual eliminación de políticas que distorsionan el comercio internacional y al logro de una mayor transparencia y predictibilidad de las medidas sobre el comercio y el fomento a la producción. Fueron establecidas nuevas reglas, compromisos y formas de evaluarlos en los siguientes terrenos: i) acceso a los mercados de importación, ii) reducción de los subsidios al productor y iii) reducción de los subsidios a la exportación.

Se puede afirmar que con la firma del AARU, se ha transformado sustancialmente la política agrícola y las formas aceptadas en que pueden utilizarse sus diferentes instrumentos. En concordancia con el Acuerdo Agrícola, el objetivo de largo plazo del proceso de reforma iniciado con la RU es establecer un sistema de comercio agrícola justo y orientado por el mercado (WTO, 1999), un objetivo que debe ser objeto de evaluaciones rigurosas y continuas.

#### a) Los componentes del Acuerdo

Las negociaciones comerciales concluidas en 1993 con el Acta Final de la Ronda Uruguay, desembocaron en 4 principales acuerdos que atañen a la agricultura:

- el Acuerdo Agrícola<sup>3</sup> 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. (WTO, 1994).

El período acordado para cumplir con los compromisos relativos a la agricultura, es de 6 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. Así, el año de instrumentación de un miembro puede diferir en la reducción de aranceles del aplicado para la reducción de subsidios.

---

<sup>3</sup> El acuerdo define los productos agrícolas, en su Anexo 1, en relación al sistema armonizado de clasificación de productos que incluye no sólo los productos básicos agrícolas como trigo, leche y animales vivos, sino productos 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 cueros de animales para la producción de pieles. Pescado y sus derivados no están incluidos, ni tampoco los productos forestales. (WTO, 1994)

Cuadro 1

## ESTRUCTURA DEL ACUERDO AGRÍCOLA\*

Tipo de regla	Acceso al mercado (Base: 1986 – 88)	Competencia en exportaciones (Base: 1986 – 90 )	Apoyo domestico (Base: 1986 – 88)
Precio	Arancelización de Medidas no Arancelarias	Reducción de gastos en subsidios a la exportación alrededor de 36% (producto específico)	
	Reducción de nuevas tarifas alrededor de 36% en promedio (mínimo del 15%)		Reducción total de medidas arancelarias de apoyo alrededor 20%, excepto para medidas en caja verde.
Cantidad	Acceso mínimo de compromiso: 3% de consumo domestico, crecimiento al 5%	Reducción de exportaciones subsidiadas alrededor de 21%	
	Mantenimiento de acceso a cuenta corriente		
Otros	Provisiones de salvaguarda	Cláusula de paz	

Fuente: Tangerman 1995

\*/ Las tasas de reducción en esta tabla corresponde a los países industrializados; para países en vías de desarrollo las tasas de reducción son las dos terceras partes de las aplicadas en los países desarrollados, y el periodo de aplicación es de diez años. Los países menos desarrollados están exentos de compromisos de reducción.

## b) El acceso a los mercados

i) La arancelización. Antes de la 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%).

La nueva regla para el acceso a mercados en los productos agrícolas es “sólo aranceles”. Estos han reemplazado las barreras no arancelarias y han sido fijados de tal forma de conservar el nivel anterior de protección. 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 realizarán en un periodo de 6 años para los desarrollados y en 10 para los países en desarrollo. Los países menos desarrollados (PMDs) 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) donde el acceso normal sea menor a 3% del consumo doméstico. Este acceso de cuotas con arancel se moverán a 5% en el periodo de instrumentación. (WTO, 1994).

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 siguiente cuadro.

Cuadro 2

REDUCCIONES ARANCELARIAS PROMEDIO BAJO EL ACUERDO DE LA RONDA DE URUGUAY  
EN AGRICULTURA  
(PAÍSES SELECCIONADOS)

	EC	Japón	USA
1. Nivel arancelario promedio en el periodo base (%)	26.2	52.3	11.3
2. Nivel arancelario promedio en el periodo 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*). Consisten en un sistema de aranceles doble. Se establece normalmente un arancel bajo hasta un volumen determinado o cuota de importaciones de un producto y después un arancel alto para todas las importaciones por arriba de la cuota. Se utiliza para proteger bienes considerados como sensibles. Fue propuesto en la RU como una forma de 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, han sido fijados en niveles 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 en riesgo, a los rigores de la competencia externa. Los contingentes arancelarios, que casi no existían antes de la RU, son utilizados por la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

ii) La importancia de los aranceles y la arancelización. Uno de los principales propósitos del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (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 actores internos, el acceso al mercado tiene dos implicaciones divergentes: por un lado, 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 y que podría perjudicar a los productores nacionales que tienen costos altos y reducidas ventajas comparativas. En ambos casos, el interés de los consumidores —acceso a alimentos a bajos precios— no coincide con el de los productores, quienes buscan precios atractivos y nuevos mercados. La política agrícola busca 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 le asignen a uno y otro grupo y de la prioridad que tengan las metas macroeconómicas, como el combate a la inflación.<sup>4</sup> Idealmente, los gobiernos deberían de 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 subdesarrollados, además de disminuir el nivel de los precios mundiales. En otras palabras, los aranceles aplicados con el propósito de defender el ingreso de ciertos productores domésticos, tienen efectos laterales que perjudican a otros productores en otros países y a los consumidores del país que los aplica. El mismo efecto buscado podría lograrse con métodos más directos, como los pagos compensatorios a los productores y sin los efectos perturbadores mencionados. Sin embargo, esta vía no está accesible a la mayoría de los países pobres que no cuentan con recursos para financiar estas políticas, como veremos 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 pueden canalizarse a éstos transferencias compensatorias.

---

<sup>4</sup> 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.

Uno de los avances más significativos del AARU, ha consistido en la aceptación de sus miembros de 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. Además de que implican menores distorsiones, permitiendo que los precios internacionales se expresen en los mercados domésticos, son más transparentes y fáciles de eliminar. De acuerdo a la OMC, el proceso de arancelización ya ha sido casi completado.

iii) Alto nivel de los aranceles después del AA RU. Sin embargo, pese a que los países miembros han cumplido con los compromisos contraídos en el AARU, el nivel general de los aranceles agropecuarios sigue siendo bastante alto: 62% en promedio.<sup>5</sup> Este nivel alto se debe a varios factores. Uno de ellos es la gran dispersión existente en los aranceles. Algunos países mantienen impuestos de importación sumamente elevados, superiores al 100%. Las regiones del Sur de Asia y países europeos no pertenecientes a la UE, como Noruega, Suiza e Islandia, son las que ostentan las tasas más elevadas (gráfico 1). En el otro extremo, Australia, Nueva Zelanda, los EUA, Canadá y la UE-15, tienen las menores tarifas (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 grado de desarrollo y el grado de la protección arancelaria entre los diversos países. Entre los más proteccionistas en frontera se encuentran países desarrollados y países de bajos ingresos.

Otro hecho que contribuye a explicar el alto nivel actual de los impuestos a la importación y su dispersión, es que el AARU dejó intocadas las grandes diferencias entre los niveles de protección adoptados por los países antes de la firma del acuerdo. Fueron acordadas disminuciones de los niveles de protección existentes en el período 1986-1988, de tal forma que los países con mayores aranceles previos pudieron conservar éstos en niveles altos. De esta forma, el AARU ha conservado un terreno de juego muy desigual, que beneficia a los países más proteccionistas.

Finalmente, el elevado grado de proteccionismo arancelario obedece también a que muchos países desarrollados elevaron su nivel arancelario base de manera artificial, de tal manera de 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.<sup>6</sup>

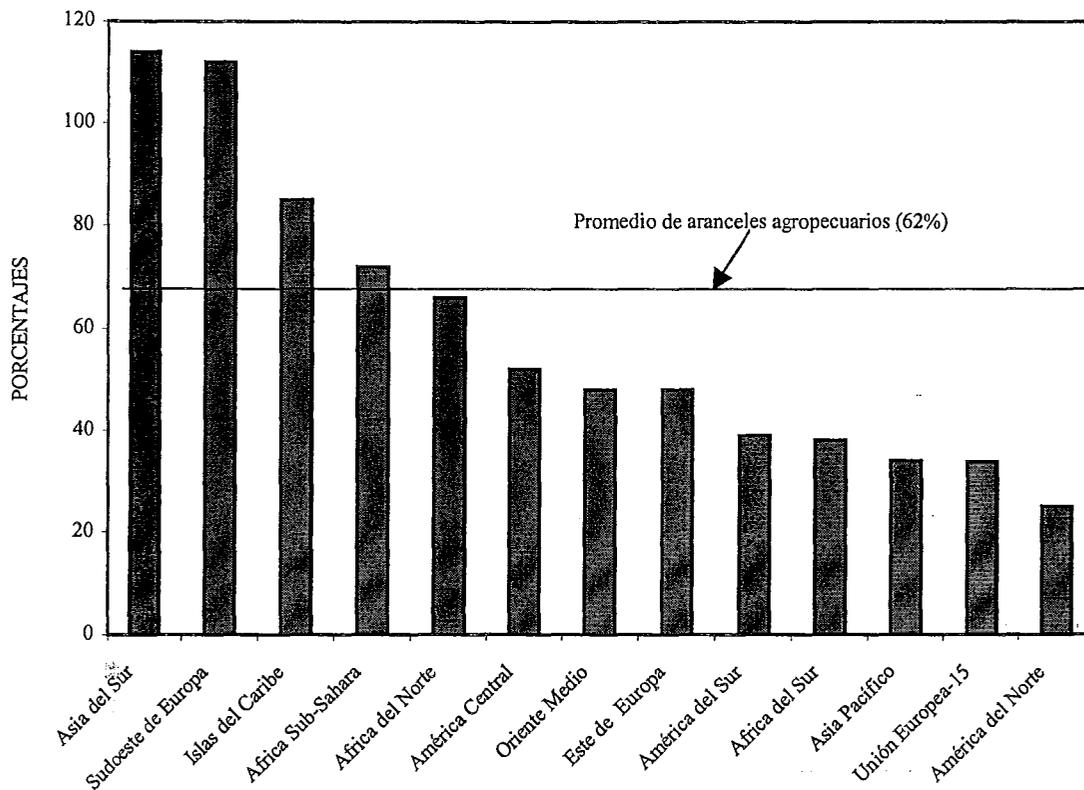
---

<sup>5</sup> Esta cifra promedio de 62% es el resultado de la aplicación de una metodología para homologar los diversos tipos de aranceles (simples, aranceles cuota o combinados) y realizar comparaciones internacionales (Gibson, *et. al.*, 2001).

<sup>6</sup> La “arancelización sucia” describe una situación en la que los países han deliberadamente sobreestimado la protección brindada por 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 la UE declaró tener aranceles en el período base 60% superiores a los aranceles reales prevalecientes en ese período. Los EUA hicieron lo mismo en un porcentaje equivalente a 45% (Anderson *et. al.*, 1996).

Gráfico 1

PROMEDIOS SIMPLES DE LOS ARANCELES AGROPECUARIOS MUNDIALES, POR REGION <sup>a/</sup>



Fuente: Gibson, et.al., 2001

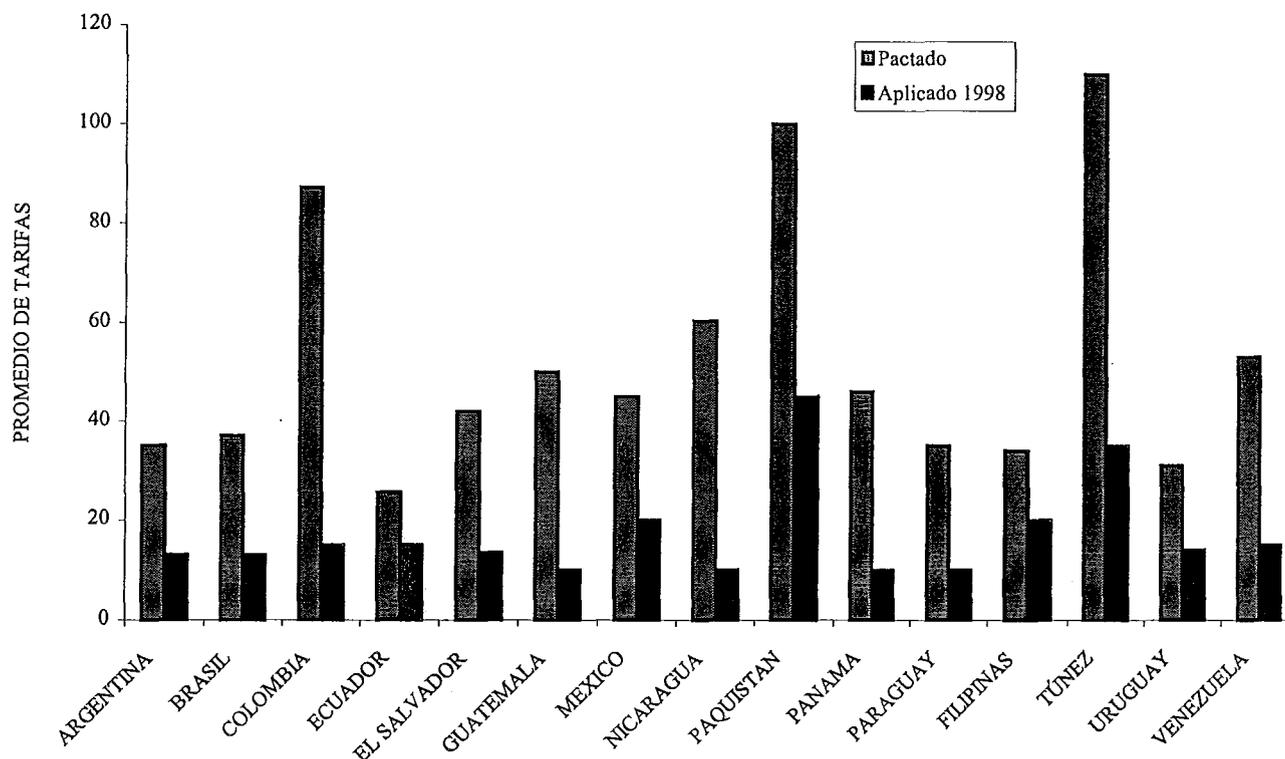
a/ Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación final del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU)

El acceso a los mercados está sometido en última instancia a salvaguardas 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 legitimando 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 que fueron pactados por cada país (*bound tariffs*) y los aranceles realmente aplicados. Este es un fenómeno conocido en la jerga como “agua en los aranceles” (*water in the tariffs*).<sup>7</sup> El significado de esta práctica ha sido la de fijar aranceles pactados muy altos para tener un buen margen de maniobra y tener el derecho de proteger sus agriculturas en caso necesario. Estas diferencias son observables en el gráfico 2. En el caso de los países latinoamericanos los aranceles pactados son siempre superiores en más del doble a los aranceles realmente aplicados.

<sup>7</sup> 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 2

DIFERENCIA ENTRE ARANCELES PACTADOS Y APLICADOS EN PAISES SELECCIONADOS <sup>a/</sup>

Fuente: Economic Research Service, USDA

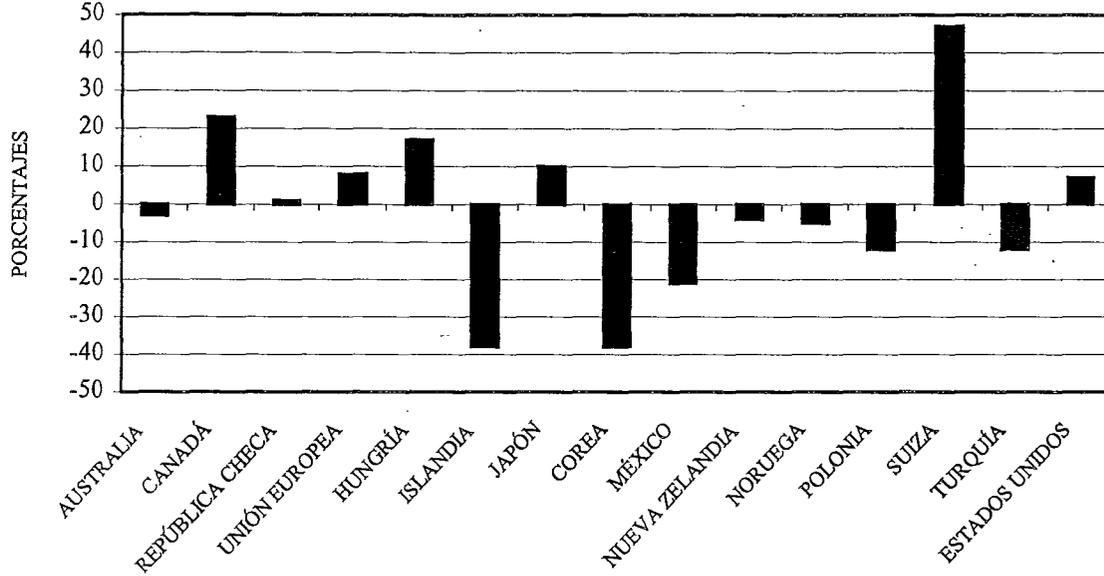
a/ Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU) y los aranceles aplicados representan el promedio anual.

El gráfico 3 muestra que existen países como Suiza, Canadá y Hungría, cuyas tasas arancelarias aplicadas son mayores que las pactadas, que 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 pactadas.

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 destaca 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 USA y EU, de proteger fuertemente ciertos bienes considerados como sensibles, a la par que tienen aranceles bajos para los demás productos. Los países en desarrollo siguen la política de fijar altos impuestos a la importación para un grupo amplio de productos, entre ellos los considerados como sensibles (el maíz en el caso de México).

Gráfico 3

RELACIÓN ENTRE TASAS ARANCELARIAS APLICADAS Y PACTADAS DE LAS NACIONES MÁS FAVORECIDAS EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA OCDE, 1995-98



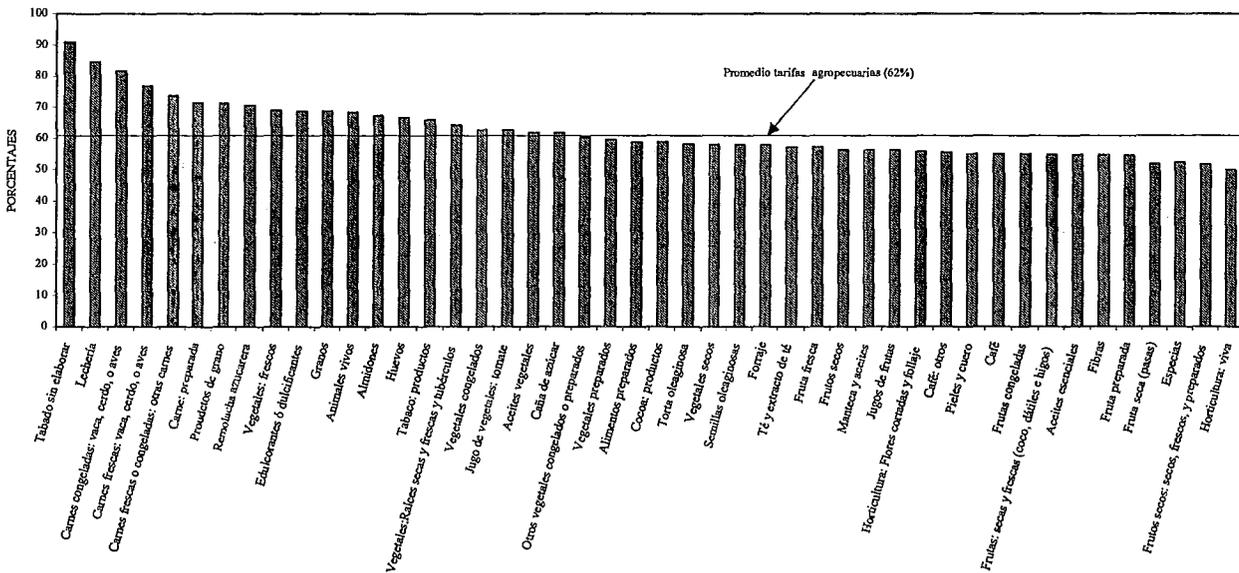
F

Fuente: OMC, Trade Policy Reviews, varios temas; OCDE (1999a; 1997b)

Notas: HS chapter, 6 dígitos; Las tasas consolidadas para Corea y Turquía son para el 2004. Australia, Canadá: 1996, 1998; República Checa, Hungría, Suiza: 1995, 1996, 1997; Islandia, Noruega: 1995, 1996; Japón: 1996, 1997; Corea, México, Nueva Zelanda, Polonia, Estados Unidos de América: 1996, Turquía: 1998.

Gráfico 4

PROMEDIO DE ARANCELES AGROPECUARIOS MUNDIALES, POR PRODUCTO <sup>a/</sup>



Fuente: Economic Research Service, USDA

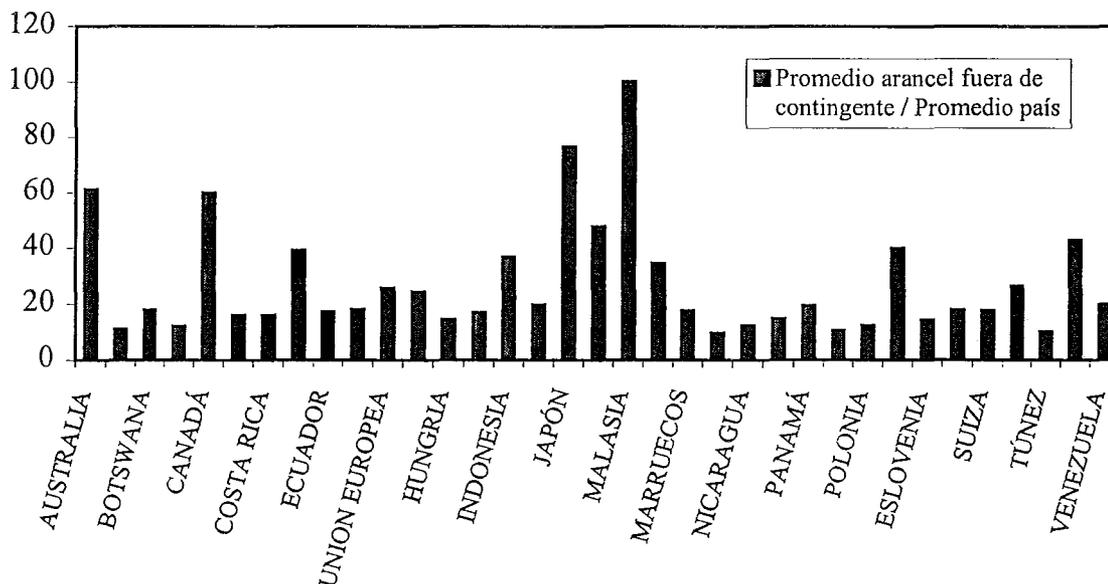
a/ Los aranceles son tasas fijas de las naciones más favorecidas basadas en la implementación final del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU)

vi) Contingentes arancelarios. Los contingentes arancelarios o aranceles-cuota (*tariff rate quota*) es un sistema de aranceles doble. Se establece normalmente un arancel bajo hasta un volumen determinado o cuota de importaciones de un producto y después un arancel alto para todas las importaciones por arriba de la cuota. Se utiliza para proteger bienes considerados como sensibles. Fue propuesto en la RU como una forma de 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, han sido fijados en niveles 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 en riesgo, a los rigores de la competencia externa. Los contingentes arancelarios, que casi no existían antes de la RU, son utilizados por 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 de arancelarios menores en el caso de sus bienes sensibles (véase el gráfico 5.) Otros, en cambio, han adoptado una apertura unilateral, mayor a la exigida por sus compromisos internacionales y han favorecido la importación de alimentos baratos, como México y Costa Rica.

Gráfico 5

LOS 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)

Lo exportadores que logran obtener las cuotas de los países importadores están en 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 la fuente de tratamientos preferenciales y a manejos poco claros. Un problema resultante es la discrecionalidad con que se distribuyen los contingentes arancelarios. Por ello, existe una discusión en curso sobre los mejores métodos para asignar las cuotas con transparencia: atender al que primero las solicita, atender primero a los viejos clientes, subasta, lotería, entre otras. Este es un punto de la futura agenda de negociaciones comerciales agrícolas.

vii) Escalamiento de los aranceles. Por este término se entiende la práctica de aplicar a los productos semiprocesados y procesados, un impuesto mayor al aplicado a los alimentos o materias primas sin procesar de la misma cadena agroindustrial. Se trata de una forma de proteger a las industrias de alimentos y al 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 que tienen ventajas comparativas en las etapas de procesamiento de ciertos productos. El escalamiento de aranceles se encuentra presente en particular en ciertos productos como el cacao, café, oleaginosas, carnes, vegetales y frutas. El AARU se propuso disminuir el escalamiento de estos impuestos a la importación pero en la práctica ha habido pocos resultados. Son los países desarrollados, quienes ya tienen una industria de procesamiento de alimentos que proteger, los que más utilizan este instrumento. Es otro de los temas importantes para los países en desarrollo que debería ser abordado 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 sujetarse a normas supranacionales con la finalidad de evitar distorsiones en la producción y el comercio. Antes de la Ronda Uruguay, los países miembros usaban –y siguen usando algunas de ellas todavía- una gran variedad de políticas agrícolas para apoyar y subsidiar a sus agricultores. Estas políticas buscan estimular la producción de ciertos alimentos y materias primas y elevar su nivel por arriba del 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 con menores ventajas competitivas y mayores costos. Para sostenerlos, los gobiernos con suficientes recursos fiscales suelen realizar transferencias hacia los productores. 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 sostiene artificialmente 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 formas: internamente, porque los productores que capturan los subsidios son los más grandes y los que tienen más información e influencia para poder hacerlo e internacionalmente, 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.

A estos hechos se agregaba, que los subsidios agrícolas demasiado altos, implicaban fuertes erogaciones fiscales. Era clara la vinculación entre políticas comerciales y de subsidio. Estas últimas elevan la producción doméstica sobre las necesidades internas y para colocar los excedentes en el mercado mundial son necesarios los subsidios a la exportación. La medida de fondo para reducir éstos, es disminuir los subsidios y la producción. Por todas estas razones, se incluyó en el Acuerdo Agrícola compromisos sobre subsidios y medidas compensatorias, cuyo objetivo fue reducir los apoyos y crear un conjunto de reglas que normarían los procedimientos de reducción en cada uno de los países.

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 a 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, fueron clasificadas en la caja ámbar, tales como 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, los subsidios a los insumos, el crédito subsidiado, entre otras. Los países desarrollados acordaron reducir el nivel de su caja ámbar en 20% en un lapso 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 un conjunto de políticas juzgadas como las 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 ayuda o *aggregate measure of support*, AMS),<sup>8</sup> iii) pedirle 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 AMS en ciertos porcentajes y de acuerdo a 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 estas políticas, 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. Entre ellas la más utilizada por los países miembros de la OCDE es la de apoyar la inversión en infraestructura, la ayuda alimentaria doméstica, los apoyos directos y otros servicios generales. (Véase el cuadro 4). Finalmente,

---

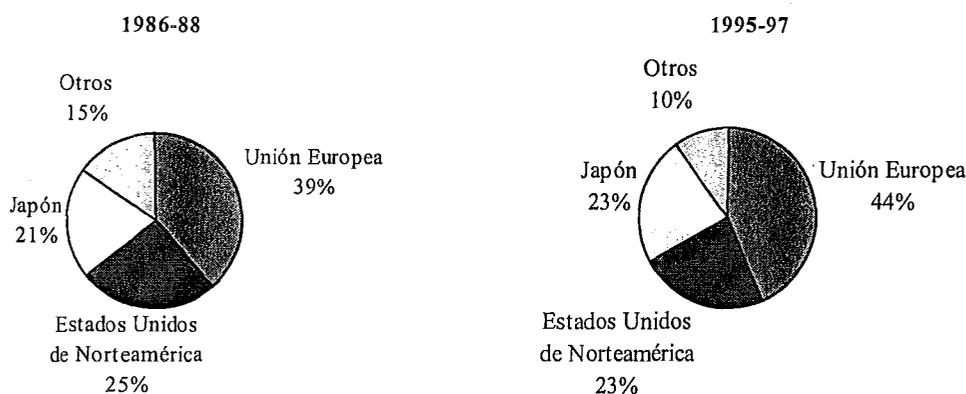
<sup>8</sup> La Medida Agregada de Apoyo (AMS) incluye el nivel anual de apoyo, expresado en términos monetarios, otorgado a un producto agrícola a favor de los productores de un producto agrícola básico o apoyo a un producto no específico, otorgado a favor de productores agrícolas en general, distinto del apoyo otorgado bajo programas que califican como exentos de reducción bajo el Anexo 2 del Acuerdo. (WTO, Agreement on Agriculture. Part I. Article I. Definition of Terms). El lector interesado en entender la metodología para el cálculo de la AMS, podrían consultar FAO, 1996.

fueron clasificadas en la caja azul los pagos para limitar la producción. Estas medidas fueron excluidas del cálculo del AMS.<sup>9</sup>

La información disponible a la fecha basada en los informes de los países a la OMC, indican que el monto del apoyo total (incluyendo a todas las cajas) no ha disminuido entre 1986-1988 (período base) y 1997. Fue de 234 mil millones de dólares en el período base, aumentó a 282 mil millones en 1995 y descendió a 232 mil millones en 1997 o sea casi idéntica a la del período inicial (OCDE, 2001). El 90% de los apoyos corresponden a los países desarrollados (EU, USA 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 la reproducción de las políticas proteccionistas en detrimento de los países en vías de desarrollo.

Gráfico 6

## AYUDA INTERNA POR PAÍS: 1986-88 Y 1995-97



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

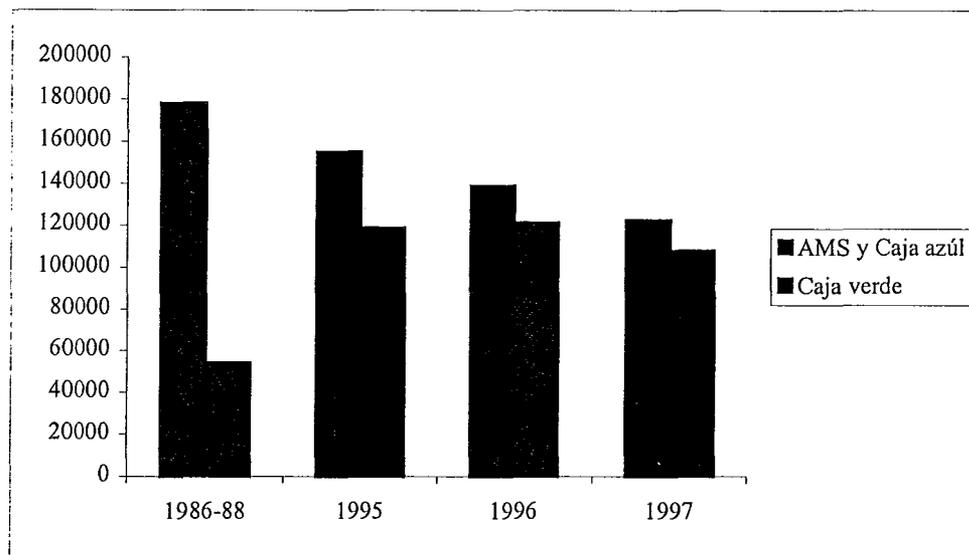
Se observa un cambio en la composición del apoyo total al sector agropecuario durante el período de aplicación del AARU: ha disminuido la importancia relativa de las políticas pertenecientes a la caja ámbar y ha crecido la de las políticas de la caja verde. (Véase el gráfico 7.) Este es un indicador de que estos acuerdos han logrado algunos de sus objetivos, es decir disminuir la importancia de las políticas agrícolas que más distorsionan los mercados y alentar la aplicación de políticas menos distorsionantes. Sin embargo, los avances son insuficientes porque todavía existen muchos países que utilizan mayoritariamente las políticas de la caja ámbar, como

<sup>9</sup> Como resultado del Acuerdo de Blair House entre EUA y la CEE, se incluyeron las excepciones de la caja azul, con el resultado de que tanto 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 PAC de la CEE, no necesitan ser incluidos en el cálculo de la AMS ni en el compromiso de reducción. Ya que de acuerdo con el texto, se exentan "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).

Japón y la UE. Estos dos concentran el 87 % del los apoyos mundiales que caen en la caja ámbar (medidos por el AMS). En cambio, algunos otros países como Nueva Zelandia, Australia, USA y Canadá, han logrado reducir su nivel de AMS notablemente. México ocupa un lugar intermedio. (Véase el cuadro 3).

Gráfico 7

## COMPOSICIÓN DE APOYO INTERNO EN PAÍSES DE LA OECD



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

Nota: AMS (Aggregate Measurement of Support) = Medida global de la ayuda

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 gran mayoría de sus apoyos en servicios generales, particularmente en investigación y desarrollo, como una forma de mantener sus ventajas competitivas. Los EUA dedican una enorme cantidad de recursos a la ayuda alimentaria doméstica, las tres cuartas partes de sus gastos en la caja verde. Canadá, Suiza e Islandia apoyan preferentemente a sus agricultores mediante pagos directos. Corea gasta en infraestructura la mitad de sus inversiones en la caja verde, como una forma de 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.

Cuadro 3

## COMPOSICION DE LA AYUDA INTERNA POR PAÍS, 1995-98

*(Porcentajes)*

País	Total de la Ayuda (AMS)	Caja Verde	Caja Azul	<i>de minimis</i>	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
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 de América	10	84	4	2	n.a
OCDE	42	44	11	2	0

Fuente: OCDE, con base en información de la OMC

Notas: n.a. = no aplicable

S&amp;D: Tratamiento Especial y Diferenciado

Una forma de evaluar la aplicación del AARU, consiste en examinar en qué grado los gobiernos han cumplido con sus compromisos en este respecto. La información disponible indica que todos los países han reducido su AMS por debajo de los niveles máximos a los que se comprometieron. (Véase el cuadro 5.) Existen notables diferencias entre el grado de reducción del AMS logrado por los diversos países. Los menos proteccionistas han mantenido un AMS promedio equivalente hasta un 10% del máximo nivel acordado en el AARU (Nueva Zelandia, República Checa, México y Polonia). En cambio, Corea ha mantenido su AMS cercano al límite permitido. El total del AMS 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 con sus compromisos de reducir sus niveles de apoyo.

Cuadro 4

## APOYOS CORRESPONDIENTES A LA CAJA VERDE, POR CATEGORÍA Y PAÍS

(Porcentajes)

TIPO	Australia	Canadá	República Checa	Unión Europea	Hungría	Islandia	Japón	Corea	México	Nueva Zelandia	Noruega	Polonia	Suiza	Estados Unidos	OCDE
(a) Servicios Generales	64.7	65.6	2.3	28.7	36.5	23.2	83.4	63.0	31.3	94.8	22.5	66.5	19.8	13.3	37.7
Investigación y desarrollo	29.6	7.7	0.0	1.9	0.0	0.0	2.5	6.8	0.0	52.7	0.0	11.4	0.1	0.9	2.3
Control de enfermedades y plagas	11.4	0.3	1.6	6.8	0.0	6.6	0.4	0.8	2.1	36.0	0.0	6.5	0.0	0.0	1.8
Capacitación	1.9	1.3	0.0	5.6	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2
Extensión y Asesoramiento	12.0	3.3	0.5	1.0	0.0	0.0	3.6	1.2	0.0	0.0	0.0	19.4	0.1	2.1	2.3
Inspección	1.2	5.9	0.0	0.9	0.0	5.6	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	1.0	0.2	0.0	0.3
Infraestructura	5.9	6.5	0.0	4.6	0.0	0.0	62.0	52.0	19.9	4.6	2.4	28.0	0.0	0.0	19.1
Servicios Comerciales y de Promoción	2.7	3.3	0.0	3.1	0.0	4.1	0.2	0.2	0.0	0.0	2.4	0.0	0.0	0.1	0.8
Otros servicios comerciales	0.0	0.3	0.2	4.8	0.0	0.3	6.2	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	15.4	0.3	2.9
Servicios comerciales no separables	0.0	37.2	0.0	0.0	36.5	6.7	8.5	0.0	9.3	0.0	17.8	0.2	4.0	9.8	6.9
(b) Almacenamiento público para la seguridad alimentaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.4	2.2	2.0	0.0	0.0	16.8	0.0	0.1	0.0	0.7
(c) Ayuda alimentaria interna	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	74.6	32.0
(d) Protección de los ingresos no relacionada con los precios	0.5	31.1	0.0	1.1	0.0	47.0	0.0	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	36.0	7.7	5.0
(e) Programas de seguro y programas de red de seguridad de los ingresos	0.0	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(f) Pagos por desastres naturales	7.8	0.0	0.0	1.7	4.6	0.0	2.3	1.0	0.0	0.3	1.3	6.7	0.0	0.3	1.2
(g) Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores	1.1	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4
(h) Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos	0.0	0.0	0.9	5.0	0.0	12.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	3.5	2.5
(i) Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión	4.0	0.0	58.3	28.0	57.0	8.2	3.6	26.0	0.0	0.0	18.2	11.6	6.0	0.2	8.8
(j) Programas ambientales	20.6	0.9	38.5	18.0	0.0	0.6	3.9	2.1	0.0	5.0	4.5	0.0	21.4	0.5	5.8
(k) Programas de asistencia regional	1.4	0.0	0.0	12.8	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	14.6	0.0	3.0
(l) Otros	0.0	0.1	0.0	0.0	1.9	5.2	0.0	1.1	68.7	0.0	36.4	15.2	2.1	0.0	1.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OCDE con base en información de la OMC

Cuadro 5

## AYUDA TOTAL DECLARADA (AMS) POR RANGO EN PAÍSES DE LA OCDE, 1959-99

AÑOS	Ayuda total como porcentaje del total de ayuda permitida					
	0-10%	11-49%	50-69%	70-89%	90-100%	>100
1995	Rep. Checa	Australia	Unión Europea	Islandia	Corea	
	México	Canadá	Hungría <sup>a/</sup>	Japón		
	N. Zelandia	Estados Unidos		Noruega		
	Polonia			Suiza		
1996	México	Australia	Unión Europea	Islandia	Corea	
	Nva. Zelandia	Canadá		Japón		
	Polonia	Rep. Checa		Noruega		
		Estados Unidos		Suiza		
1997	Canadá	Australia	Unión Europea	Islandia	Corea	
	Rep. Checa	México		Japón		
	Nva. Zelanda	Estados Unidos		Noruega		
	Polonia			Suiza		
1998	Rep. Checa	Australia		Corea		Islandia <sup>c/</sup>
	Nva. Zelandia	México		Islandia <sup>b/</sup>		
	Polonia			Noruega		
				Suiza		
1999	Nva. Zelanda	Rep. Checa				

Fuente: OCDE con base en 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.

Sin embargo, las reducciones del AMS pactadas en la 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 veremos más adelante.<sup>10</sup> ¿Cómo interpretar el hecho de que se reduce el nivel del AMS y, al mismo tiempo, aumenta el nivel de los apoyos totales o sea del proteccionismo? Existen varias razones. Una es que el nivel del AMS en el período 1986-1988 fue excepcionalmente alto, de tal forma que los porcentajes de reducción se hicieron sobre una base muy alta y, por lo tanto, las reducciones netas fueron pequeñas. Otra es que en la estimación del AMS del período base

<sup>10</sup> 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.

fueron incluidas políticas de apoyo que después fueron consideradas exentas y sacadas del cálculo del AMS (todas las correspondientes a la caja azul). Esto ha conducido a sobrevaluar la magnitud de la reducción de la caja ámbar.

Asimismo, hay que mencionar que el AARU le permite a los países presentar sus niveles de AMS de manera agregada, en lugar de producto por producto, lo cual hace posible que éstos puedan aumentar considerablemente el apoyo a ciertos productos restándoselos a aquellos en los que tienen mayores ventajas. Estas reglas posibilitan prácticas que mantienen el proteccionismo. Finalmente, el factor más importante es que las reglas del AARU hacen posible 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 el AMS y el PSE, en tanto formas de medir los subsidios. 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 construido y calculado por la OCDE para medir el apoyo agrícola total. (Una explicación más detallada de las diferencias se encuentra en el recuadro 1).

#### Recuadro 1

#### COMPARACIÓN ENTRE EL AMS Y EL PSE

Para entender la naturaleza de los compromisos relativos a los apoyos domésticos, hay que entender las diferencias entre el PSE y el AMS. Si se calcula el apoyo que representa un precio de apoyo interno, no habría diferencia entre PSE y AMS. 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 transferencia monetarias de los consumidores y contribuyentes a los productores.
- El AMS excluye algunas de estas transferencias
- El PSE incluye todos los pagos directos a los productores
- El AMS excluye algunos de éstos (pagos directos incluidos en las cajas verde y azul)
- EL PSE incluye todos las transferencia monetarias implícitas(cargadas a los consumidores) que resultan de las barreras a las importaciones (aranceles)
- El AMS no las incluye. Sólo se considera que existe apoyo a los precios cuando hay precios administrados.
- El PSE usa precios corriente (los que existen cuando se calcula)
- El AMS 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
- El AMS varía en función solo del volumen de la ayuda total

Fuente: FAO, 1996

De acuerdo a las estimaciones disponibles a la fecha, el PSE total correspondiente a todos los países miembros de la OCDE, que fue de 231 mil millones de dólares anuales en el período base (1986-1988), se mantuvo en un nivel superior a este nivel en casi todo el período de aplicación del AARU y ascendió a 257 mil millones en 1998 (OCDE, 2001). La información se puede consultar en el cuadro 6. De acuerdo al último informe de la OCDE, 2001b, el PSE disminuyó ligeramente de 37% en 1999 a 34% en 2000. Si comparamos 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), otros, los más, mantuvieron el mismo nivel de apoyo del período base, los EUA disminuyeron su PSE pero en 1998 recuperó el nivel alcanzado en 1986-1988 y, finalmente, la UE y México, aumentaron su nivel de 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 6.)

Cuadro 6

## EVOLUCIÓN DE LA AYUDA TOTAL INTERNA (AMS) Y DEL INDICADOR DE APOYO AL PRODUCTOR (PSE)

(miles de millones de dólares)

PAÍS	1986-88			1995			1996			1997			1998		
	AMS	PSE	(1)/(2)	AMS	PSE	(1)/(2)	AMS	PSE	(1)/(2)	AMS	PSE	(1)/(2)	AMS	PSE	(1)/(2)
	(1)	(2)	(%)	(1)	(2)	(%)	(1)	(2)	(%)	(1)	(2)	(%)	(1)	(2)	(%)
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	...
Rep. 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	118.4	55	56.9	112.3	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	...
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
Nva. Zelandia	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	...
TOTAL	167	231	72	119	279	42	110	257	43	97	236	...	n.a.	257	...

Fuente: OCDE

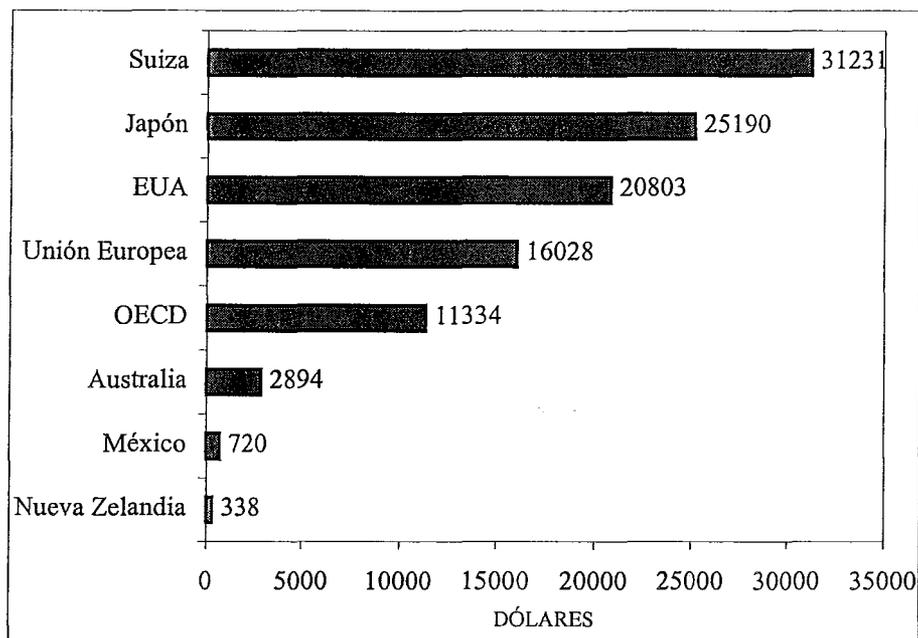
Nota: México: dólares de 1991; n.a. = no disponible.

Es notable la diferencia tan grande de la ayuda total por productor que existe entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Mientras que en los EUA 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 (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 al gasto público de naciones con un mayor nivel de ingreso y desarrollo.

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, los subsidios a las exportaciones eran usados ampliamente por muchos países, especialmente los europeos, para fomentar las ventas en el exterior de sus productos agropecuarios. 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 no existiesen estos subsidios. 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, desfavorecen 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 Acuerdo Agrícola prohíbe los subsidios a las exportaciones agrícolas, a menos que los subsidios estén especificados en una lista de compromisos del miembro involucrado. Lo que significa montos precisos señalados en cada caso. El Acuerdo requiere que los miembros disminuyan tanto el monto de dinero invertido en subsidios a la exportación, como el volumen de mercancías objeto de los subsidios de exportación.

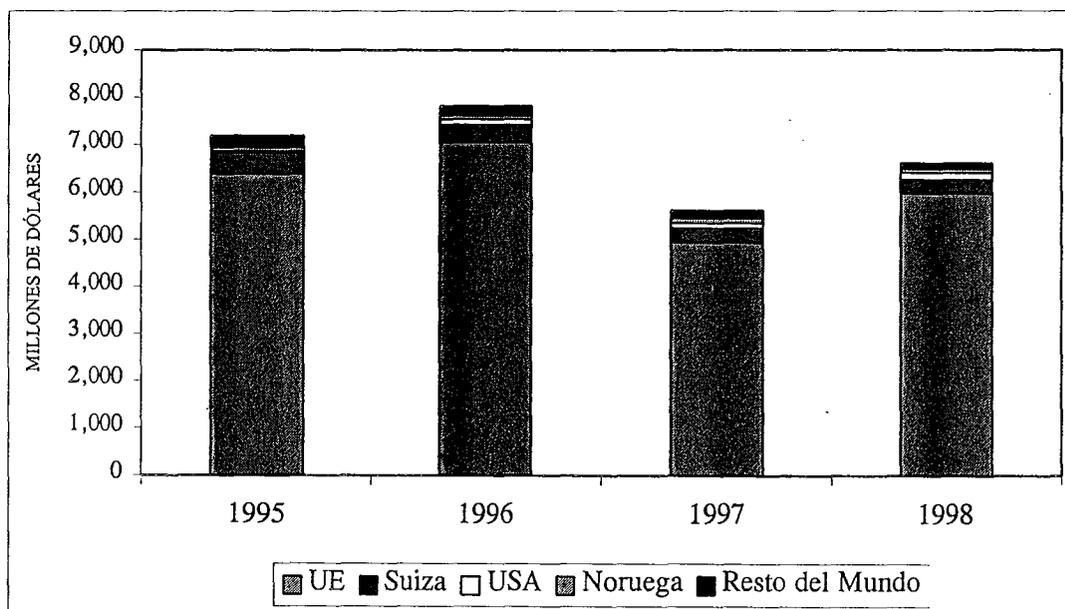
Tomando promedios de 1986-90 como nivel base, los desarrollados acordaron bajar el nivel de los subsidios a la exportación en 36% a partir de 1995 y 24% a lo largo de 10 años para las economías en desarrollo. Los países desarrollados también acordaron reducir los volúmenes de exportaciones subsidiadas en 21% a lo largo de 6 años y 14% a lo largo de 10 años los países en desarrollo. Los países de menor desarrollo (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 positiva. Estos compromisos le permitían a cada país un monto máximo de volumen de mercancías subsidiadas y de valor total de subsidios. La información indica que en la casi totalidad de los casos, 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 EUA en los subsidios totales es relativamente baja, 2.0%. (Véase nuevamente el gráfico 9.)

Gráfico 9

## SUBSIDIOS A LA EXPORTACION POR PAÍS, 1995-98



Fuente: Leetmaa, 2001; *The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO: Summary Report*

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 será visto más adelante. No es sencillo evaluar los efectos de los subsidios a la exportación de los países desarrollados sobre los países en desarrollo. Por un lado, se benefician porque compran alimentos importados a bajos precios o reciben ayuda alimentaria pero, por otro, 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.<sup>11</sup>

Existen otras formas de fomentar las exportaciones que no fueron abordadas dentro del AARU, como los créditos a la exportación. Estos 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 brindan los subsidios a la exportación. Es preocupante observar el aumento de esta arma competitiva. Su nivel en 1995 fue de 5500 mil millones de dólares y subió en 1998 a 7 900 mil millones (OCDE, 2001).

El país que más utiliza los créditos a las exportaciones son los EUA, con el 46% del total, seguido por Australia con 25% y la EU 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 forma 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.

#### **4. ¿Quiénes serían los ganadores en un escenario de apertura total y cero 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 que crecen las críticas y los movimientos sociales que se oponen a este proceso, otras voces pugnan por una liberalización completa del comercio alegando razones conceptuales, de acuerdo a las cuales habría una mayor eficiencia económica y un mayor 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 los apoyos? ¿qué ventajas se obtendrían? ¿quiénes sería los ganadores y los perdedores?

---

<sup>11</sup> En Costa Rica, el arribo de maíz amarillo procedente de los EUA 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.

Para responder estas preguntas se requiere contar con escenarios futuros y proyecciones basadas en algún tipo de modelo. El Departamento de Agricultura de los EUA 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 en ausencia de estas medidas. Este aumento de los precios sería un resultado de la eliminación de aranceles y subsidios en los países desarrollados, los que en conjunto contribuyen 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 los apoyos ocasionaría una leve disminución de su producción porque su actual nivel se sostiene 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 en mayor medida los lácteos y las carnes (22%), el azúcar (16%), el trigo (18%) y otros granos (15%). En cambio, los bienes cuyos precios crecen menos son las frutas y legumbres (8%) y los alimentos procesados (7%). De este cambio de los precios relativos agropecuarios, resultan ganadores y perdedores y modificaciones en la estructura de la producción y la exportación mundiales. 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 EUA, 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 Corea y 18% en la UE. La producción de lácteos aumentaría en Nueva Zelanda y los EUA y disminuiría en algunos países europeos y asiáticos, en los que estos bienes están muy subsidiados. La producción de arroz caería 20% en Japón y 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 subdesarrollados que gozan de ventajas comparativas en el cultivo de bienes específicos, tal y como indica el cuadro 7. El azúcar, por ejemplo, caería en la UE y los EUA y ganaría terreno en algunos países en vías de desarrollo.

Los principales beneficiarios de este proceso serían los países exportadores con ventajas comparativas, basadas en la tecnología y la productividad. Ello da pie para señalar que habría un aumento de la eficiencia en la producción mundial y del comercio. Como resultado de ello, el USDA calcula que habría un aumento del ingreso mundial por 31,000 millones de dólares. 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 subdesarrollados. (Véase el cuadro 8).

CAMBIO PORCENTUAL DE LA PRODUCCION DE ALGUNOS BIENES COMO RESULTADO DE UNA  
LIBERALIZACIÓN TOTAL DE LA AGRICULTURA

Productos	Mundo	Países desarrollados	Países subdesarrollados
Trigo	2.12	1.23	2.70
Arroz	-1.65	-8.42	0.91
Otros granos	1.83	1.07	2.48
Vegetales y frutas	0.25	0.60	0.10
Oleaginosas y aceites	0.70	-5.28	4.84
Azúcar	-1.01	-10.09	3.21
Otros cultivos	-0.28	-2.78	1.47
Carnes y lácteos	-1.04	-2.53	1.38
Alimentos procesados	-0.09	-0.33	0.46

Fuente: Diao, Somwaru y Roe, 2001

Cuadro 8

INCREMENTOS DEL INGRESO DERIVADOS DE UNA LIBERALIZACION TOTAL DEL COMERCIO

Países	Ganancias estáticas a corto plazo <sup>a/</sup>	Ganancias ocasionadas por el aumento de la inversión <sup>b/</sup>
<i>(Miles de millones de dólares)</i>		
<b>MUNDO</b>	<b>29.5</b>	<b>36.2</b>
<b>Países desarrollados</b>	<b>26.9</b>	<b>29.7</b>
Australia y Nueva Zelanda	1.6	3.4
Canadá	0.8	1.2
Unión Europea	9.3	8.2
Japón y Corea	8.6	5.1
EUA	6.6	11.8
<b>Países emergentes y subdesarrollados</b>	<b>2.6</b>	<b>6.5</b>
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 Africa	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, derivados de una apertura total del comercio y 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 liberalización antes definida.

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, arroz (y México es uno de los principales importadores mundiales de leche en polvo), productos todos que subirían de precio rápidamente con la liberalización total. Por otro lado, ambos países son exportadores de frutas y legumbres, productos en los que poseen ventajas comparativas pero cuyos precios internacionales suben a menor ritmo.

En otras palabras, el efecto negativo de una posible reforma del sistema comercial internacional sobre algunos países, provendría de un deterioro de sus términos de intercambio, provocado por esa reforma. El caso de México es ilustrativo. La gran parte de sus exportaciones e importaciones de alimentos y materias primas se hacen con los EUA, pero, en cambio, éstos dependen más de los mercados de Japón, Corea y la UE para colocar sus exportaciones. Si ocurriese una liberalización completa, la producción disminuiría en éstos últimos países y aumentaría su demanda de alimentos provenientes de los EUA, con lo que los precios de exportación en los EUA subirían en el corto plazo.<sup>12</sup> México, gran importador de granos, oleaginosas y leche, tendría que pagar más por sus compras en el mercado norteamericano. 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 otro lado, al generalizarse la apertura comercial México perdería los privilegios comerciales que tiene por ser miembro del TLCN y que le permiten hoy competir exitosamente con otros exportadores que pagan aranceles más altos. Si todos los aranceles fuesen eliminados, México tendría una situación competitiva más difícil en el mercado norteamericano 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 contrarrestar el aumento del valor de las importaciones. 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.<sup>13</sup> Estos efectos, se distribuyen más equitativamente que los impactos positivos de corto plazo, porque los países subdesarrollados tienen más que ganar en este proceso puesto que parten de niveles tecnológicos y de productividad mucho menores. De acuerdo a 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 subdesarrollados (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 serían los países desarrollados que cuentan con ventajas comparativas.

---

<sup>12</sup> En el mediano plazo, si la oferta norteamericana de alimentos es elástica, la producción podría aumentar y los precios disminuir.

<sup>13</sup> El aumento del comercio tiende a incrementar la productividad porque permite a los países subdesarrollados adquirir nuevos conocimientos y habilidades, nuevas tecnologías y métodos de organización.

## II. LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y SUS PRINCIPALES EFECTOS, EN COSTA RICA Y MÉXICO.

El objetivo de este capítulo es analizar la forma que asumieron las políticas comerciales en Costa Rica y México después del AARU y cómo este tratado multilateral fue puesto en marcha en estos países. En el caso de México se revisa además el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN). Con este propósito, conviene tener presente 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.<sup>14</sup>

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 ambos tratados. Se trata de observar si existen cambios de tendencias significativos de la producción, las importaciones y las exportaciones agropecuarias en el período posterior a la apertura comercial. No se pretende establecer relaciones de causa efecto precisas entre la aplicación de los tratados y el comportamiento de estos sectores productivos, ya que varias variables confluyen a determinarlo 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 al 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 FMI que incluían 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. Con la entrada al GATT, el gobierno redujo al 28% el valor de las importaciones sujetas a permisos previos.

Hasta el comienzo de los años 80, muchos productos requerían licencias de importación y estaban sujetos a 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.

---

<sup>14</sup> Información sobre las reformas macroeconómicas llevadas a cabo en Costa Rica y México, pueden encontrarse en Jimenez (1998), y Clavijo (2000)

Desde 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 subdesarrollado, 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 (AMS) en 13% en un período de diez 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.<sup>15</sup> El indicador de apoyo interno (PSE) calculado por la OCDE, 2001, fue considerablemente mayor en el período 1998-2000 que en el período base (1986-1988). Sin embargo, el nivel de PSE estimado como porcentaje de la producción fue relativamente menor en México (16%) en relación a los EUA (20%) y la UE (38%). El PSE por agricultor, medido en dólares, es también sustancialmente inferior en México: 720 en México, 16 028 en la UE y 20 803 en los EUA. (Véase 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.

En relación a los subsidios a la exportación, México no los ha utilizado mucho. En los últimos años se han utilizado 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 diez 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 en

---

<sup>15</sup> Los más importantes son Apoyo y Servicios a la Comercialización Agrícola (ASERCA) el cual 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 Cambio 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. Mayores detalles sobre estos programas se encuentran en OECD, 1997.

la caja verde y ha eliminado otras de la caja ámbar, en particular los precios de garantía, y hace poco uso de los subsidios a la exportación. Este 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.

## 2. La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC)

### a) El contexto

Frente a la creciente apertura de las economías y las tendencias a la mundialización de las inversiones, el comercio, la tecnología y el conocimiento, distintas regiones en el mundo han respondido con la asociación de países buscando administrar el proceso de apertura a dos velocidades, intrabloques y mundialmente, al mismo tiempo que intentan potenciar su competitividad.

Distintos tipos de bloques se han formado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, entre ellos dos que resulta interesante comparar: la Unión Europea y el TLC. Creado como una unión aduanera en 1957, la actual UE evolucionó transformándose en un mercado común y actualmente está dando los últimos pasos para transformarse en una unión económica y monetaria donde existe la libre circulación de mercancías, capitales y fuerza de trabajo, entre 16 países europeos. Se trata del bloque más grande en términos económicos, con políticas comunes a toda la región incluyendo la política ambiental, la social y la cultural. Otro de sus objetivos fue lograr la convergencia y aminorar las diferencias entre las economías más desarrolladas y las más rezagadas de la Unión (Irlanda, España Grecia y Portugal).<sup>16</sup>

En una situación opuesta al modelo europeo, el objetivo del TLCAN es de índole estrictamente comercial y pretende expandir el área de acción de las inversiones en la región y no se planteó nunca avanzar hacia la disminución de las desigualdades entre los países firmantes, a pesar de que entre ellos existen diferencias abismales en cuanto a ingreso, recursos productivos y otros indicadores sociales. Está integrado por dos economías altamente desarrolladas, EUA y Canadá, y otra en proceso de desarrollo y con carencias económicas y sociales. Se partió del supuesto de que el crecimiento del comercio sería suficiente para elevar los niveles de vida de la población mexicana, lo que a la fecha no ha sucedido.

Cabría enfatizar las enormes diferencias en el ingreso per cápita entre los miembros del TLC, así como el hecho de que mientras en los EUA y Canadá la población rural representa una minoría (entre 3.6% y 2.8% del total) pero cuenta con un elevado nivel de vida, en México

---

<sup>16</sup> El Tratado de Roma de 1958, que sancionó la fundación de la CEE, aludía de manera directa a la reducción de las desigualdades entre sus estados miembros y con este propósito creó el Fondo Social Europeo. En 1962 se fundó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y en 1975 el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional. Con la incorporación de los países ibéricos en 1986, se reforzaron el mandato original del Tratado de Roma y la política regional comunitaria y de sus instrumentos de actuación: los Fondos Estructurales Comunitarios (Herce, 1996).

representa una cuarta parte de la población total y el 43% de ella es pobre. Asimismo, las diferencias en recursos productivos, infraestructura y avance tecnológico, son muy grandes.

#### b) ¿Qué es el TLC?

El TLC es un tratado de librecomercio entre Canadá, EUA y México. Está constituido por tres tratados bilaterales entre los países firmantes. Entró en vigor el 1 de enero de 1994.

“El TLC busca eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre miembros, facilitar las inversiones transfronterizas e incrementar la cooperación en otras áreas como el medio ambiente y la protección laboral.” (USDA 1995). Al mismo tiempo, “el TLC es el primer paso en el compromiso de EUA en la integración hemisférica” (USDA 1995). La esperanza del gobierno de EUA es la de que el Tratado se extienda a todos los países del continente, en virtud de la Iniciativa de las Américas, anunciada por el gobierno estadounidense en junio de 1990 como primer peldaño que lleve a la constitución del Area de Libre Comercio de las Américas, propuesta en diciembre de 1994 en la Cumbre de las Américas.<sup>17</sup> “El TLC sería el primer paso para ligar a América Latina y Estados Unidos en una zona de libre comercio.

Como resultado de la firma del TLC, los tres países cambiaron sus políticas agrícolas, aunque los cambios más profundos en la política agrícola se dieron en México, país que tuvo que dismantlar las instituciones que protegían a la agricultura y sustituirlas por otras acordes con las nuevas reglas acordadas internacionalmente.

#### c) El acceso a los mercados

En materia de desgravación, el TLC sigue los lineamientos del GATT pero va más allá: los aranceles pactados fueron menores en el primero que en el segundo. Se convino en 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.

La amplitud del período de desgravación depende de si tal o cual producto son considerados sensibles o estratégicos. Resulta ilustrativo comparar los productos declarados altamente sensibles por cada país, los cuales recibirán el mayor grado de protección (aranceles y contingentes arancelarios durante 15 años). México colocó en esta clasificación, productos

---

<sup>17</sup> Las negociaciones están en curso para comenzar la formación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005, donde participarán 34 países, encabezados por EUA con dos objetivos subyacentes: “la consolidación de las democracias... (y que) los principios del ALCA de mercados abiertos, integración hemisférica y desarrollo sostenible reforzarían la mayor orientación hacia el mercado de la política económica en la región” (USDA 2000). Al mismo tiempo, las negociaciones del ALCA “podrían ayudar a definir y avanzar las pláticas globales (de las negociaciones multilaterales sobre agricultura en el marco de la OMC), **aportando beneficios** (subrayado nuestro) para los EUA... (a través de) solidificar una posición común... el ALCA puede complementar los esfuerzos de EUA para liberalizar la agricultura en un contexto multilateral” (USDA 2000)

básicos y esenciales para la dieta popular como maíz, frijol y leche en polvo. En cambio, EUA puso el azúcar, cacahuates y concentrado de jugo de naranja, productos que no son esenciales en la dieta.

También en el comercio entre México y Canadá se prevé la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a lo largo de 5, 10 ó 15 años para la mayoría de los productos. A diferencia del tratado EUA-México, el de Canadá-México no se compromete a completar la eliminación de aranceles en azúcar, uvas, huevos y lácteos, Canadá y México sólo acordaron otorgarse el mismo nivel de acceso que le dan a otros socios comerciales signatarios del GATT/OMC. México establece contingentes arancelarios para carne de puerco y jamón, grasas animales, papas frescas, frijoles, cebada, malta y maíz. Canadá garantiza inmediata desgravación para la mayoría de las frutas y algunas hortalizas. Para las hortalizas más sensibles, Canadá establece contingentes arancelarios.

Cada país también aplica salvaguardas para productos específicos que funcionarían durante los diez primeros años del Tratado. Dichas salvaguardas agregan protección contra importaciones a productos considerados sensibles, permitiendo sólo importar cantidades específicas a tasas preferenciales del TLCAN. México aplica salvaguarda especial sobre la base del calendario anual a importaciones de puercos vivos, productos de puerco y de papa, manzanas en fresco y extracto de café. Los EUA aplican salvaguardas especiales estacionalmente a productos hortícolas seleccionados.

#### **d) Apoyos a la producción**

El TLC, comprometió a los tres países a asumir los compromisos de reducción de apoyos y políticas que distorsionan el comercio adoptados en el AARU. Ya vimos cómo los tres países han cumplido con estos compromisos.

#### **e) Subsidios a la exportación**

Como en el AARU, el TLC comprometió a sus países miembros a reducir estos subsidios a la exportación pero bajo ciertas modalidades especiales. Están permitidos en el TLC si el país importador está de acuerdo o si el importador recibe productos subsidiados de otros países. Esto ha permitido que EUA continúe aplicando el *Dairy Export Incentive Program* para promover sus exportaciones de lácteos a México. De igual manera, tanto EUA como Canadá, han usado créditos garantizados por el gobierno, no considerados como subsidios a la exportación, al vender granos y oleaginosas a México.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En el caso de EUA se han exportado alimentos a México también bajo los programas: *Export Credit Guarantee Program (GSM-102)*, el programa más importante de promoción de exportaciones agrícolas que garantiza el pago de créditos de corto plazo hasta por 3 años; *Export Enhancement Program (EEP)* financiado por la CCC ayuda a los exportadores a establecer precios competitivos en mercados subsidiados, pudiendo vender a países específicos.

### 3. Comportamiento del comercio exterior agroalimentario después del TLC

#### 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 indican 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 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; las que dieron un salto 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%).<sup>19</sup> (Véase el cuadro 9.) Los factores causales de este dinamismo fueron la devaluación del peso en 1995 y posteriormente, cuando se comenzó a apreciar esta moneda, el impulso vino dado por el TLC y el aumento de la demanda norteamericana. 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 EUA. Este tema ha sido poco explorado pero la existencia de contingentes arancelarios otorgados por EUA y no aprovechados por México, podrían señalar una baja capacidad de aumentar la oferta exportable, seguramente asociada a fallas institucionales y de mercados incompletos.<sup>20</sup> En cambio, las exportaciones más elásticas 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 10.) Se aprecia 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.

---

<sup>19</sup> 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 norteamericano sistematizados en el programa MAGIC.

<sup>20</sup> 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 9

## MEXICO: CRECIMIENTO PROMEDIO DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES

(Porcentajes)

Partidas CUCI 3	Exportaciones			Partidas CUCI 3	Importaciones		
	Productos	1990 - 1993	1994 - 1999		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 cong.	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 exc los de raza p	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)	Prep alimento para animales	45.5	0.3	
(05794)	Bayas frescas	9.1	21.1 (01234)	Cortes de aves y otros despojo	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 resid 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 10

MEXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS U AGROINDUSTRIALES, SEGÚN  
PARTIDAS ARANCELARIAS, CLASIFICACION 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 excl los de raza p	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 c	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)	Limonos 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).

El destino de las exportaciones es predominantemente los EUA, país que adquiere un poco más del 80% de las ventas mexicanas; el segundo cliente en importancia es el 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 EUA, pero las cifras no comprueban esta hipótesis. Al contrario, indican que ha habido una ligera disminución de la importancia del mercado de los EUA. (Véase el cuadro 11.) En cambio, los EUA 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 esta 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 este 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 nos interesa analizar los cambios en la participación de productos agroalimentarios mexicanos en los mercados de los EUA. Para ello, usamos el programa MAGIC, que fue elaborado con este éste propósito.

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 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 EUA. Las definiciones precisas de estos elementos se encuentran el anexo 1.

<sup>21</sup>. La matriz de competitividad puede resumirse de la siguiente manera:

---

<sup>21</sup> El lector interesado en profundizar sobre esta metodología puede consultar a Mortimore, Buitelar y Bonifaz, 2000 y CEPAL, 1999.



El cuadrante llamado Estrellas Nacientes muestra los productos de exportación que han ganado participación en los mercados dinámicos de los EUA. Esta es la situación ideal para un país exportador. A mayor número de Estrellas Nacientes, mayor competitividad. En el caso de México, las Estrellas Nacientes 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 EUA 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.

Las Oportunidades Perdidas son exportaciones que van perdiendo peso relativo en mercados de los EUA, 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 EUA 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 EUA de no depender tanto del mercado mexicano para abastecerse de vegetales y diversificar sus fuentes de aprovisionamiento (del consumo total de los EUA proviene del campo mexicano nueve de cada diez limones y mangos, más de la mitad de los pepinos, una de cada dos berenjenas y uno de cada tres tomates, de acuerdo a las cifras de SAGARPA y SECOFI).

Cuadro 11

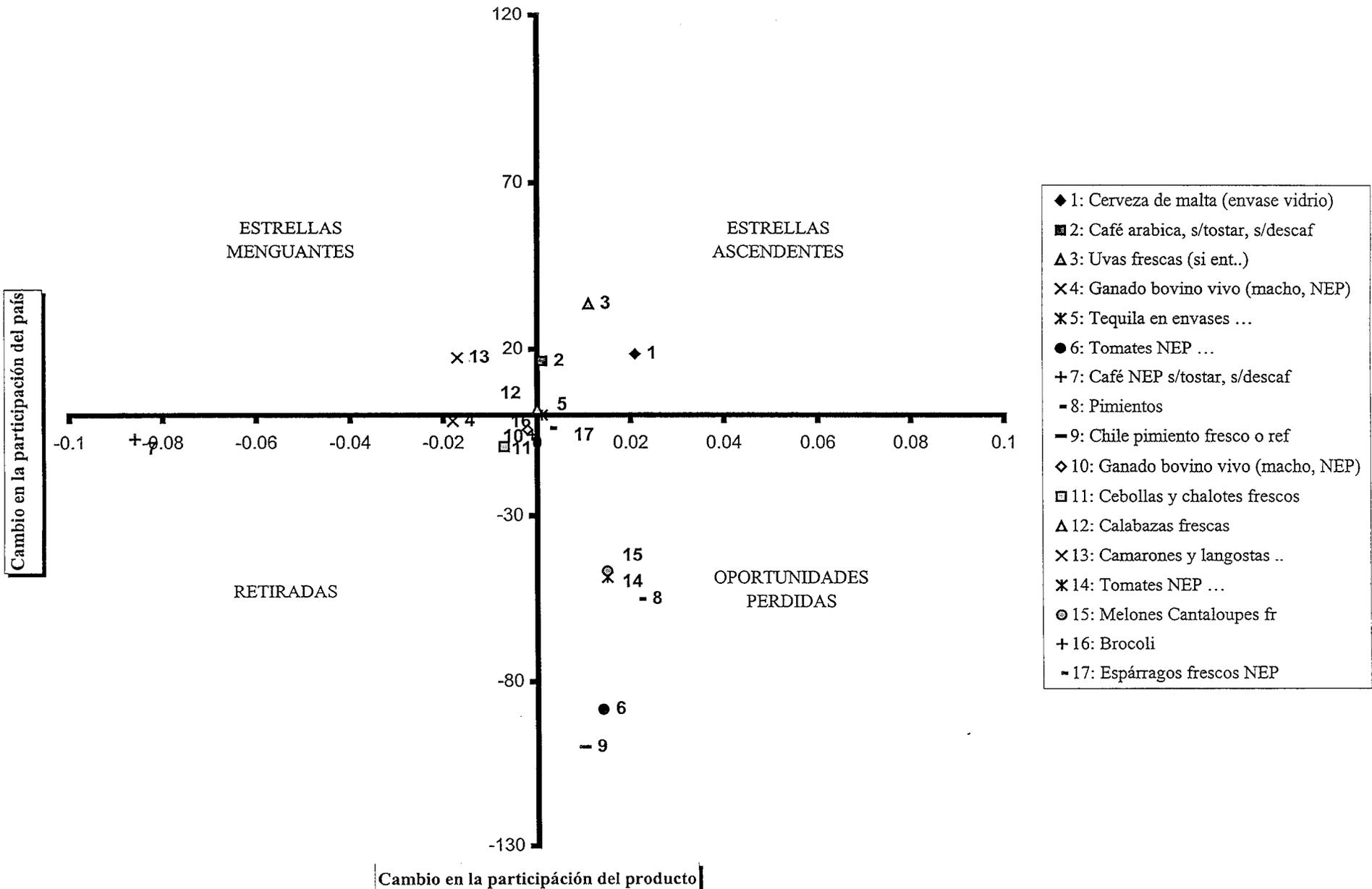
MEXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES  
SEGÚN PAÍSES DE DESTINO

(Porcentajes)

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Porcentaje acumulado 1999
Estados Unidos	86.41	89.94	86.69	88.84	90.98	85.47	81.86	77.53	77.14	78.92	83.32	83.32
Japón	2.19	2.05	1.71	1.57	0.84	1.87	1.96	2.64	2.69	1.97	1.79	85.11
España	0.72	0.55	0.59	0.91	0.63	0.86	1.14	1.93	1.43	1.03	1.23	86.34
Canadá	0.21	0.37	0.43	0.84	0.83	0.61	0.68	0.80	0.94	0.98	1.01	87.35
Reino Unido	1.46	0.58	1.06	0.72	0.51	0.53	0.70	0.68	0.73	1.00	0.90	88.25
Guatemala	0.07	0.08	0.29	0.18	0.36	0.36	0.57	0.55	0.50	0.68	0.75	89.00
Alemania (RFA)	1.78	1.64	2.03	1.26	1.09	1.63	1.14	1.27	1.56	1.06	0.66	89.66
Francia	0.64	0.63	0.92	0.71	0.73	0.86	0.99	1.00	0.97	0.80	0.64	90.30
El Salvador	0.04	0.05	0.08	0.10	0.15	0.16	0.21	0.43	0.47	0.46	0.62	90.92
Suiza	0.64	0.30	0.57	0.37	0.26	0.39	0.83	0.81	0.34	0.30	0.60	91.52
Brasil	0.16	0.15	0.10	0.08	0.13	0.47	0.66	0.76	0.90	0.65	0.50	92.02
Países Bajos	0.23	0.31	0.41	0.29	0.35	0.53	0.38	0.40	0.65	0.70	0.47	92.49
Argelia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.45	0.04	0.17	0.10	0.43	92.92
Emiratos Arabes Unidos	0.00	0.00	0.00	0.01	0.22	0.33	0.27	0.36	0.53	0.68	0.38	93.30
Bélgica-Luxemburgo	0.26	0.27	0.42	0.68	0.33	0.67	0.56	0.61	0.67	0.40	0.37	93.68
Venezuela	0.16	0.11	0.03	0.06	0.07	0.23	0.16	0.24	0.22	0.40	0.36	94.03
Costa Rica	0.05	0.09	0.06	0.08	0.10	0.13	0.14	0.26	0.26	0.34	0.33	94.37
Honduras	0.03	0.06	0.06	0.05	0.08	0.15	0.16	0.21	0.31	0.32	0.32	94.69
Puerto Rico	0.18	0.14	0.20	0.00	0.00	0.09	0.21	0.27	0.29	0.29	0.29	94.97
Colombia	0.03	0.02	0.02	0.05	0.10	0.13	0.16	0.35	0.47	0.64	0.28	95.25
Australia	0.15	0.11	0.13	0.15	0.12	0.18	0.13	0.18	0.18	0.18	0.27	95.52
Bermudas	0.01	0.01	0.29	0.13	0.04	0.55	0.58	0.41	0.23	0.16	0.26	95.78
República Dominicana	0.02	0.01	0.03	0.03	0.01	0.15	0.18	0.37	0.20	0.35	0.26	96.04
Italia	0.96	0.66	0.71	0.65	0.13	0.30	0.86	0.62	1.45	0.51	0.24	96.28
Subtotal	96.41	98.13	96.83	97.77	98.09	96.73	94.98	92.72	93.28	92.92	96.28	
Resto de países	3.59	1.87	3.17	2.22	1.91	3.27	5.02	7.28	6.72	7.08	3.72	100.00
<b>Total Agropecuario y agroindustrial</b>	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)

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



Finalmente, las llamadas Retiradas son exportaciones menguantes en mercados en retroceso y corresponden con productos con poco futuro. En estas situación se encuentran los brocolis , 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 nacieses 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 nacieses o suben a esta clasificación son: tequila, cerveza, uvas, fresas y café arábigo 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 EUA podrán seguir creciendo en el futuro y hacerle frente a la competencia de otros países.

## **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 (9.0%), tal y como puede observarse en el cuadro 9, donde se señala que el conjunto 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. Este es un hecho sorprendente porque se ha insistido mucho en los medios de comunicación que las importaciones se han disparado como resultado de la aplicación del TLC. Sin embargo, no se puede concluir que, juzgadas en su conjunto, las importaciones agroalimentarias hayan aumentado en el período de aplicación del TLC y 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 (sistematizados en el 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 pero 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 disminuyó en el período posterior a la firma del tratado. El saldo de la balanza agroalimentaria continuó siendo negativo la mayor parte del período, pero disminuyó un poco su monto 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 3.3 miles de 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 1.3 y 1.9 miles de millones de dólares. (cuadros)

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 ciertos productos básicos (más adelante examinaremos las importaciones de los productos más importantes). Por otro lado, la SAGAR tiene una visión diferente que abarca todo el sector agroalimentario. Argumenta que la Organización para la Agricultura y la

Alimentación (FAO), define a los países con dependencia alimentaria 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 y, 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 EUA, 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 solo 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.)

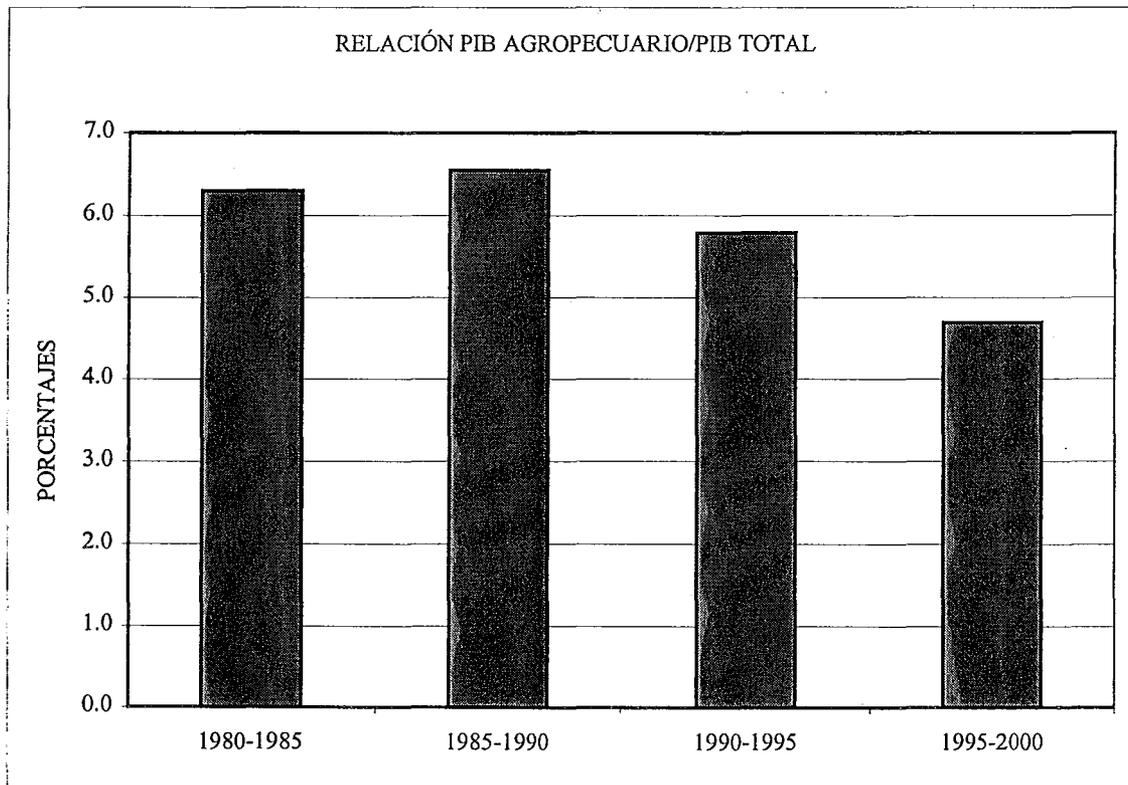
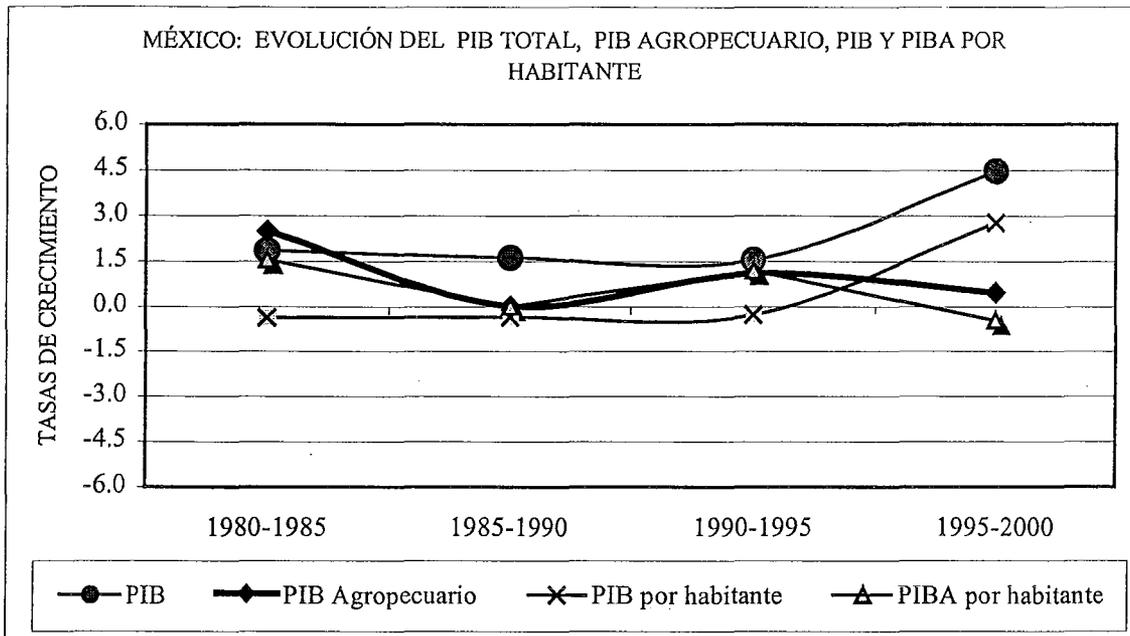
Desde la entrada de México al GATT y más aún con la firma del TLC, muchas voces expresaron su temor de que la apertura comercial podría sacar del mercado a muchos pequeños productores, reducir la producción nacional y aumentar la dependencia alimentaria nacional. En particular, las proyecciones realizadas mediante modelos de equilibrio general y parcial, pronosticaron una caída de la producción de granos básicos en México y un crecimiento de las importaciones, al mismo tiempo que ocurrirían aumentos de la producción y exportación de hortalizas. De acuerdo a 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.<sup>22</sup>

Cabría preguntarse si esto ha ocurrido hasta el momento con base en la información disponible y si se podría 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 se mantuvieron 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 déficits han sido cubiertos 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 (véanse los gráficos 12 y 13.)

<sup>22</sup> Un resumen de estos modelos se encuentra en Rello y Pérez, 1996 y Yunez, 2000.

Gráfico 11

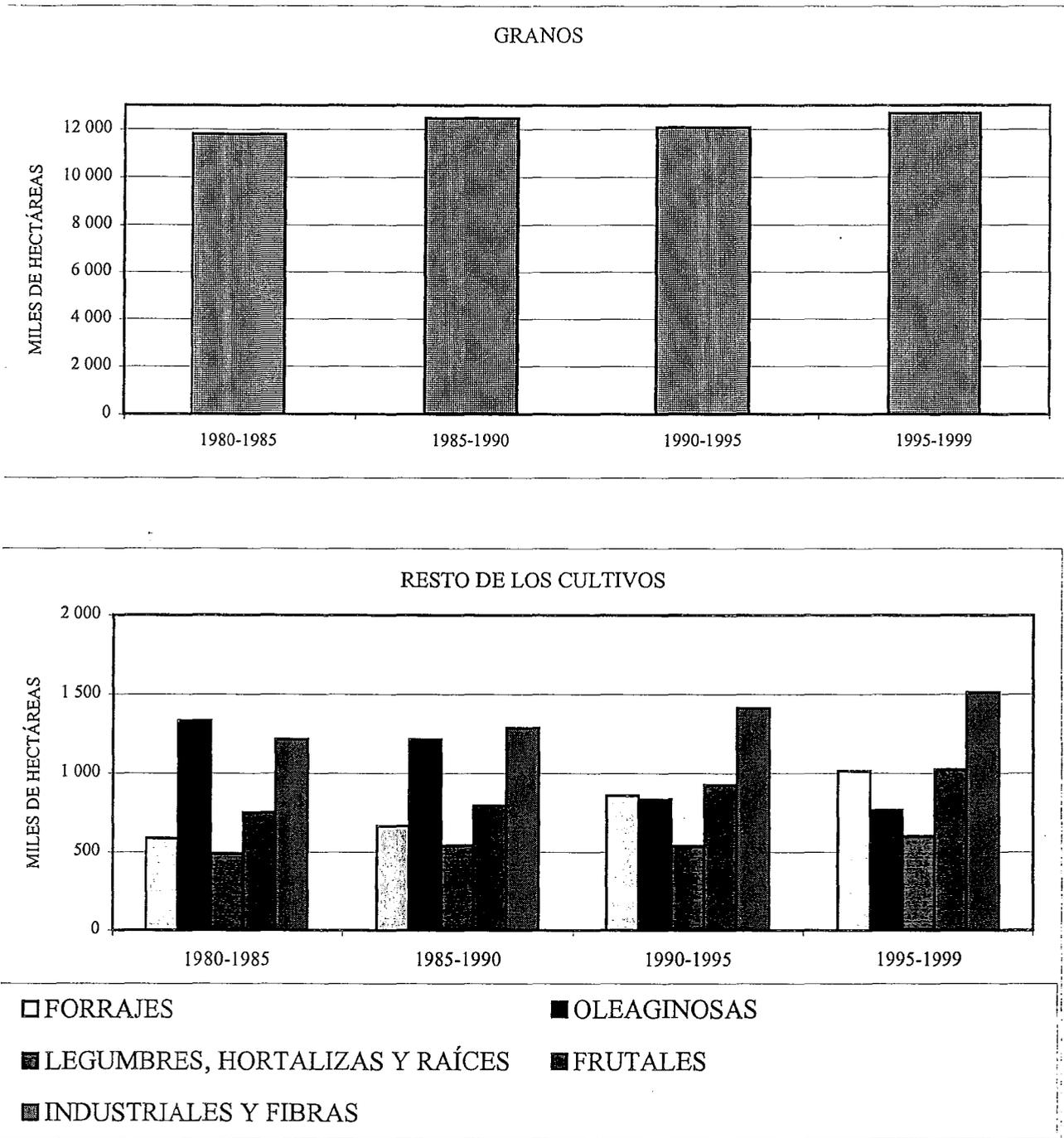
MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL PIB Y SU RELACIÓN CON EL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 12

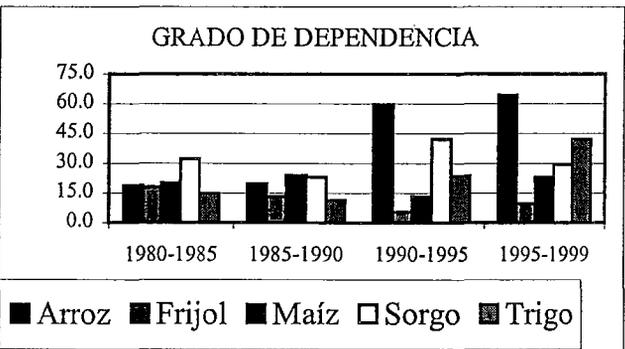
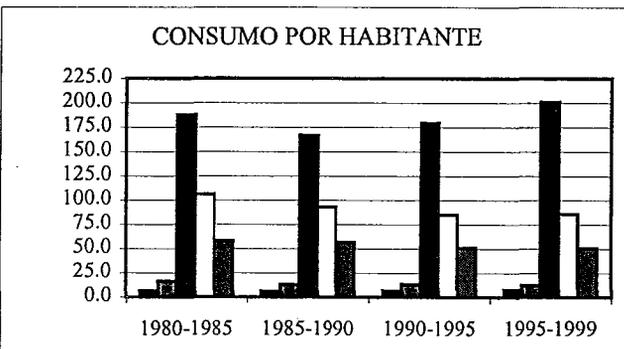
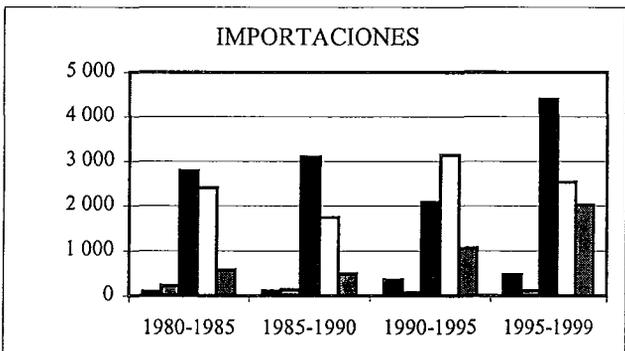
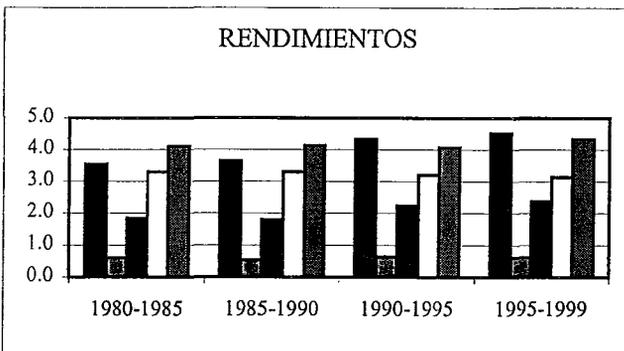
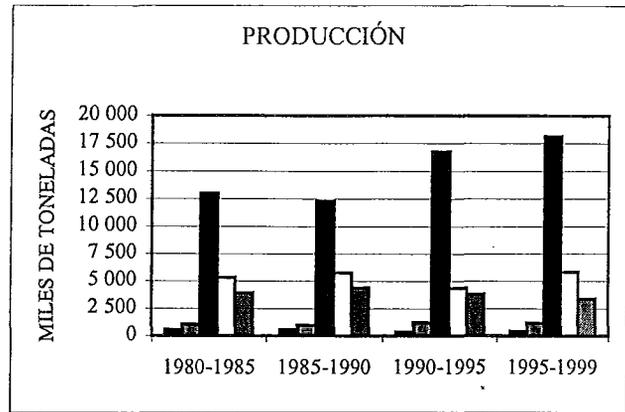
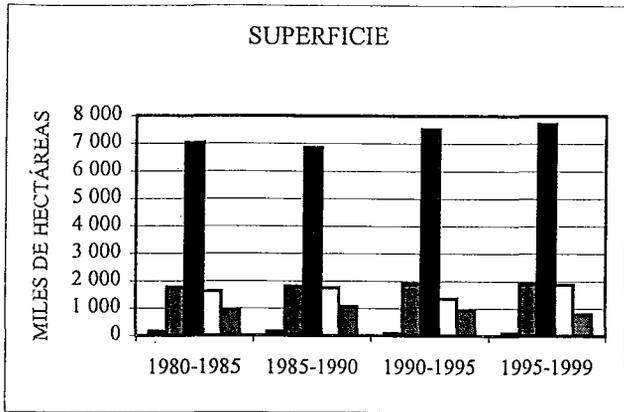
MÉXICO: SUPERFICIE DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 13

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS GRANOS BÁSICOS



■ Arroz ■ Frijol ■ Maíz □ Sorgo ■ Trigo

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Este panorama general se vuelve más preciso si distinguimos 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, llegando a representar el 60% y 64% del consumo interno en los períodos 1990-1995 y 1995-2000 respectivamente, lo que representa un coeficiente de dependencia muy elevado.

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

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 desde los primeros años del tratado), provocaron la desaparición de la producción interna. La demanda doméstica se cubre ahora totalmente con las importaciones que EUA apoya 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 TLCN 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 13.) 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 que la demanda, de tal manera que los déficits 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 desde 1995 y hasta julio del 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 EUA han aprovechado el TLC para suministrar a México la gran parte del maíz que importa.

Cabría preguntarse ¿por qué la producción de maíz no se desplomó, como sostenían las proyecciones? Varias respuestas son pertinentes. Algunos autores han señalado que el maíz sigue siendo un producto protegido por contingentes arancelarios, aunque como ya se vio este mecanismo ha sido 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. Desde antes del TLC, el gobierno mantuvo precios de garantía para el maíz y el frijol entre 1989 y 1993, al mismo tiempo que desprotegía a 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. Después de que el gobierno mexicano, obligado por la nueva institucionalidad internacional, discontinuó su sistema tradicional de protección a través de los precios, los productores no quedaron desprotegidos ya que fueron creados 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 del la mitad de la producción de maíz es de autoconsumo o se vende en mercados locales, de tal forma que los efectos de los precios internacionales transferidos a la esfera doméstica la impactan relativamente poco. El maíz es un cultivo que 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. Esta es la gran interrogante. La tendencia podría ser hacia el 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 otro lado, 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 las 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 EUA casi se ha duplicado entre 1989-93 y 1999, pasando de 1 551 millones de toneladas a 2 725 millones. Generan alrededor del 58% del valor de las exportaciones agrícolas.

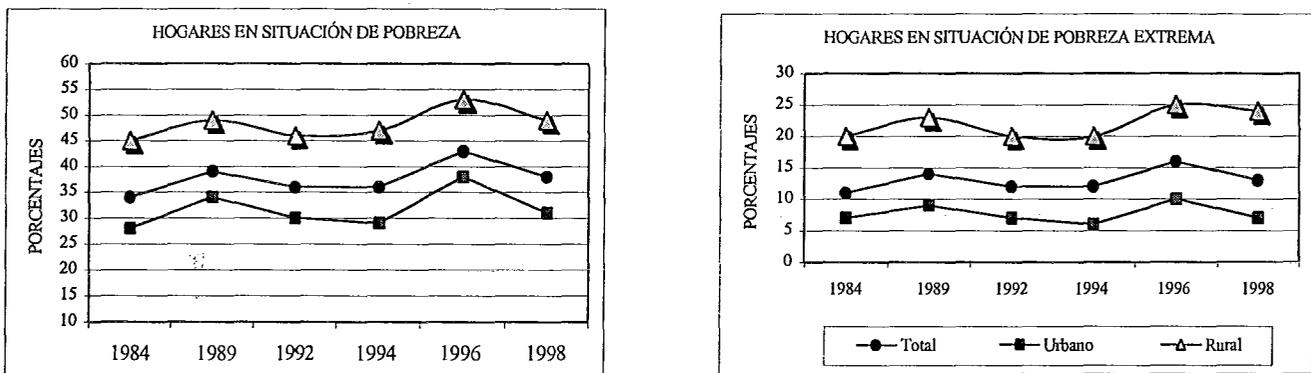
El comercio de bovinos de los EUA con México se ha beneficiado enormemente con el TLC. Con la eliminación de los aranceles mexicanos, se incrementaron las exportaciones de ganado estadounidense a México en un 15-20%, de acuerdo al USDA, mientras que las exportaciones mexicanas a EUA tuvieron una tasa negativa de crecimiento anual de 3.6%.

No es este el lugar para abordar las complejas cuestiones sociales relacionadas con la liberalización económica pero alguna referencia a la pobreza rural es pertinente, debido a los

fundados temores de que este proceso pueda incrementar la difícil situación de la población rural. 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 un 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 14.) 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 14

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

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

Este contexto de aguda pobreza rural y urbana, que contrasta marcadamente con la situación de Canadá y los EUA, 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.

## B. COSTA RICA

### 1. La aplicación del AARU

El objetivo de este inciso 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 estos países. Con este propósito, conviene tener presente las políticas macroeconómicas aplicadas antes y después de la firma del tratado. En la década de los ochenta Costa Rica atravesó por serias dificultades económicas y comenzó a aplicar programas de ajuste estructural y de apertura comercial.

Costa Rica, con una economía pequeña, siempre mantuvo 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, las cuales 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 y mantiene acuerdos de libre comercio con Chile, México, Panamá y República Dominicana. Es miembro del Grupo Cairns desde 1999 y participa en las conversaciones del 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 de mercado, ha consistido en buscar una mayor integración con la economía mundial. Con esta finalidad puso en marcha una política comercial cuyos ejes se describen en el recuadro siguiente.

#### Recuadro 2

##### **COSTA RICA. EJES DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

- Promover los cambios internos necesarios para desarrollar una economía más eficiente, que facilite el crecimiento de las exportaciones.
- Mejorar y asegurar el acceso de los productos costarricenses a los mercados internos.
- Defender los intereses comerciales costarricenses ante las acciones proteccionistas de otros países.
- Establecer reglas y procedimientos para el manejo adecuado de las relaciones comerciales.
- Vincular ampliamente a todos los sectores del país con la actividad exportadora.
- Promover la oferta exportable en el exterior, en particular la de pequeñas y medianas empresas.
- Promover las condiciones necesarias para la inversión nacional y extranjera y establecer programas de atracción en los sectores que tengan ventajas.

Fuente: Informe a la Asamblea Legislativa. Costa Rica, Ministerio de Comercio Exterior, mayo 1999.

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 7.0% en 2000, el cual representa 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 la política del gobierno de proteger más al sector agrícola.

Cuadro 12

COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL NMF PROMEDIO, 1995-2000 <sup>a/</sup>

Grupo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productos agrícolas <sup>b/</sup>	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.

a/ Calculado en base a 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.

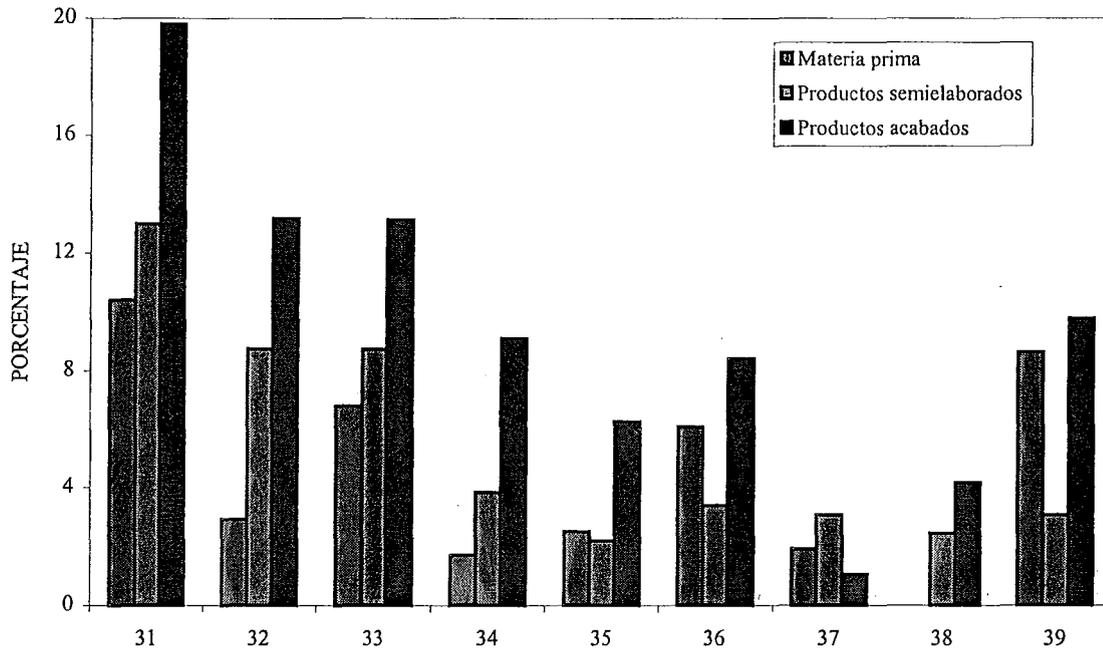
Se observa una clara progresividad arancelaria en la política comercial de Costa Rica. Los aranceles suben conforme los productos ascienden en la cadena industrial. En otras palabras, se ha utilizado la protección efectiva para proteger a las industrias con más valor agregado. (Véase gráfico 15) Esta 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 pagan impuestos elevados. Por otro lado, se han otorgado concesiones arancelarias a países con los que se han firmado tratados bilaterales, entre ellos México. <sup>23</sup>

<sup>23</sup> Un análisis más detallado de la política comercial de Costa Rica se encuentra en la Organización Mundial de Comercio, (OMC, 2001 a).

Gráfico 15

COSTA RICA: PROGRESIVIDAD ARANCELARIA PARA PRODUCTOS MANUFACTURADOS,  
PROMEDIO ARANCELARIO DE MARZO DE 2000 <sup>a/</sup>



- 31 Fabricación de productos alimenticios, bebidas y tabaco
- 32 Industrias textiles, de prendas de vestir y del cuero
- 33 Industria de la madera y productos de la madera, incluidos muebles
- 34 Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales
- 35 Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico
- 36 Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón
- 37 Industrias metálicas básicas
- 38 Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo
- 39 Otras industrias manufactureras

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC sobre la base de datos facilitados por las autoridades costarricenses.

a/ Por categoría de 2 dígitos de la CIU.

Debe señalarse que la forma cómo el gobierno negoció y puso en marcha la apertura de la economía en la OMC, generó problemas que pudieron ser evitados. En primer lugar 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 a ello. 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, por parte de los productores agropecuarios. No solo hubo una protesta generalizada de estos y sino que se perdió la oportunidad perdida de llegar a la apertura con una mejor preparación 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 la fibras duras (yute) que no

resistieron la apertura y la fijación de un arancel de 55% y dejaron de cultivarse. En el caso del yute se aplicó una salvaguarda que salvó temporalmente a este cultivo, pero sucumbió finalmente.

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

Otros productos básicos están sometidos a una gran presión competitiva, como el frijol, cultivado por pequeños productores con rendimientos bajos y costos altos. 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 13.

Del cuadro indicado 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 en 1998, lo que indica una reducción muy importante de los apoyos a los productores agropecuarios. 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.

#### **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 del Certificado de Ahorro Tributario (CAT). Asimismo, el sector agropecuario recibe incentivos fiscales mediante la exención del pago del Impuesto General sobre las Ventas aplicados a los insumos y equipos utilizados en las actividades agropecuarias.

Cuadro 13

## 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, en base a las 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).

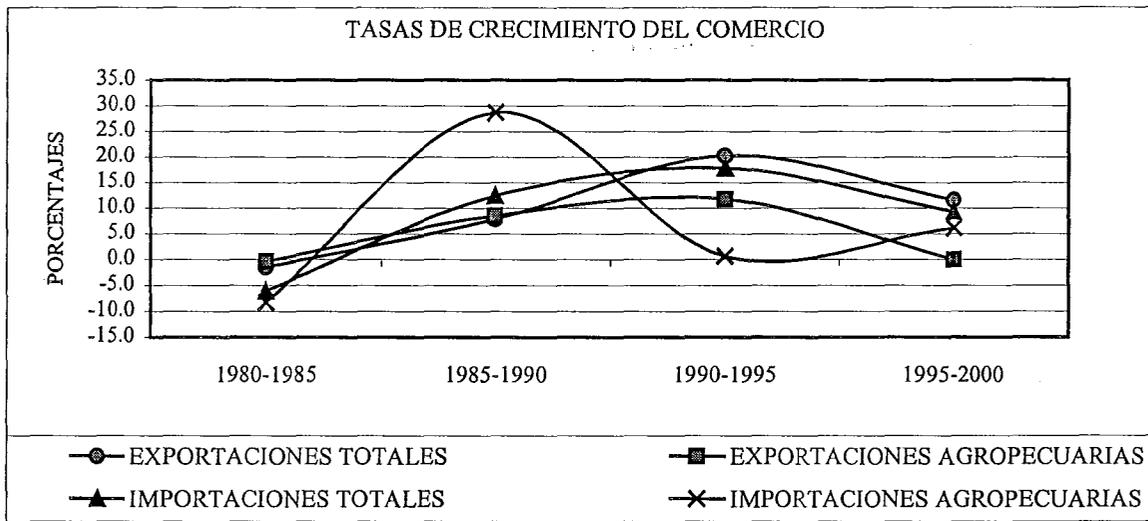
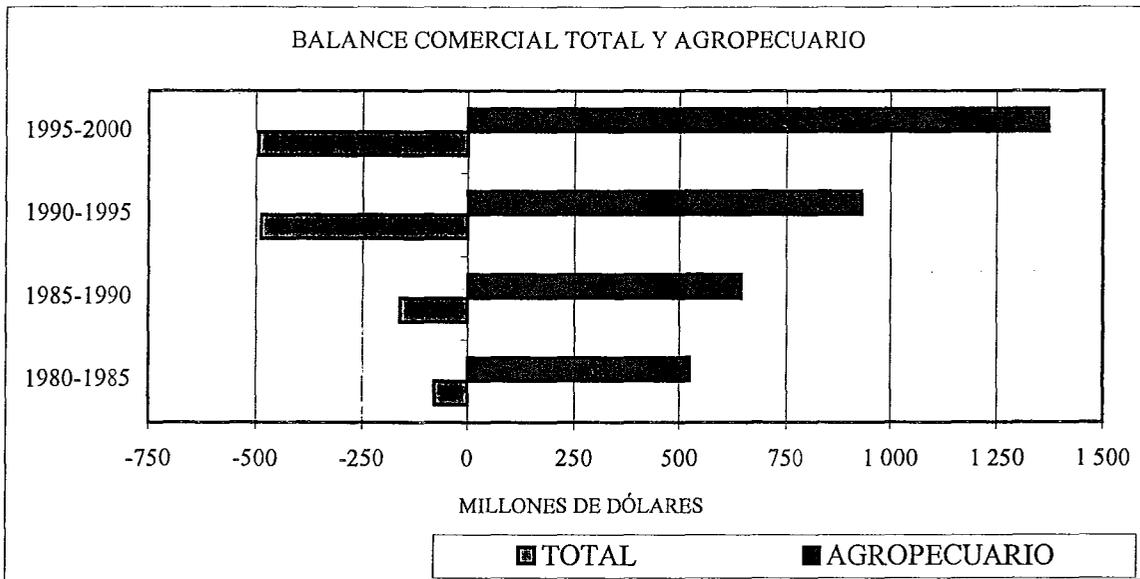
n.a. = No se aplica.

Costa Rica se comprometió a reducir en un 24% el porcentaje promedio correspondiente al 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. El CAT fue suspendido 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 fue creado y es dispendioso 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. En la década de los noventa las ventas al exterior han tenido un incremento anual promedio del 16% al pasar de 2.4 millones de dólares en 1990 a 5.9 en 2000. Sin embargo, las importaciones totales han aumentado aún más rápidamente y la balanza comercial y el déficit comercial externo ha aumentado al pasar de 161 millones de dólares en 1985-1990 a 495 millones en 1995-2000. (Véase el gráfico 16.)

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).

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 la 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 17.)

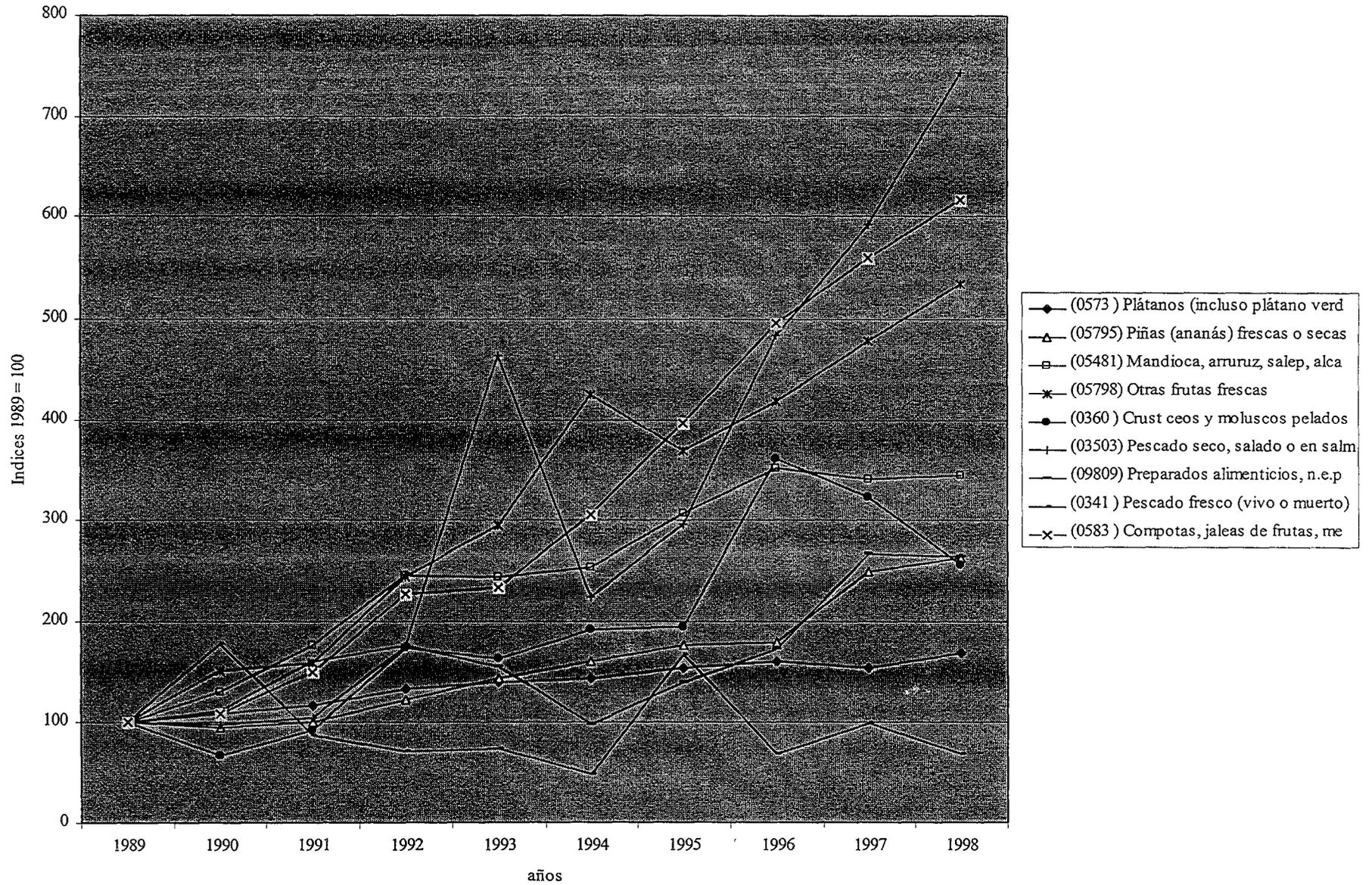
El principal mercado de las exportaciones costarricenses son los EUA, los que absorben el 40% del total. Otros importadores importantes son Alemania (7.4%), Italia (5.4%) y otros países europeos. (Véase el cuadro 14.) El comercio con México sigue siendo insignificante a pesar del acuerdo firmado por ambos países.

Pese a este incremento de las exportaciones agroalimentarias, la importancia relativa 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 este 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 16.)

Finalmente, es pertinente examinar la competitividad revelada de las principales exportaciones agroalimentarias en sus dos mercados importantes- Europa y los EUA- siguiendo la metodología ya explicada antes. Los resultados se presentan en los dos cuadros siguientes. El primero muestra que las estrellas nacies de Costa Rica son solamente café y piñas en el mercado norteamericano y pescado y especias en el mercado europeo. Por otro lado, es preocupante que la mayor parte del dinamismo exportador ocurra en productos cuyos mercados están perdiendo impulso (estrellas menguantes) y que haya tantos retroceso en el mercado europeo, entre ellos exportaciones tan importantes como el banano y ciertos tipos de café. (Véase el cuadro 15.)

Gráfico 17

## COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS



Cuadro 14

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES  
SEGÚN PAÍSES DE DESTINO

(Porcentajes)

Países de destino	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Porcentaje Acumulado
1 Estados Unidos	41.29	41.12	44.40	47.74	46.88	43.05	38.06	42.38	41.51	40.62	40.62
2 Alemania (RFA)	19.65	18.42	15.78	13.76	13.14	12.89	8.45	9.39	8.03	7.47	48.09
3 Italia	6.80	6.52	6.42	6.78	6.35	7.13	7.22	7.65	5.79	5.47	53.56
4 Bélgica-Luxemburgo	3.00	7.49	7.53	6.52	9.21	10.58	10.30	6.63	5.74	4.46	58.02
5 Países Bajos	2.21	2.51	2.16	1.19	1.44	2.17	2.94	3.72	3.79	4.29	62.31
6 España	0.30	0.71	0.94	1.09	0.71	1.31	1.15	1.29	3.12	4.14	66.45
7 Reino Unido	3.61	2.86	2.71	1.70	2.60	4.77	5.10	3.70	3.97	4.02	70.47
8 Guatemala	1.66	1.55	1.31	1.57	1.62	1.96	1.87	2.24	2.35	2.67	73.14
9 Canadá	1.71	1.93	2.32	1.47	1.95	1.14	1.08	1.79	2.10	2.54	75.68
10 Suecia	1.17	1.13	0.61	0.57	0.53	0.97	1.44	2.50	2.92	2.25	77.93
11 Francia	1.69	1.63	1.94	1.46	1.77	2.34	2.71	3.01	2.19	2.00	79.93
12 Nicaragua	0.26	0.70	1.78	2.60	1.85	1.31	1.20	1.49	1.48	1.74	81.67
13 Puerto Rico	2.86	3.28	2.48	2.27	2.10	0.00	1.90	0.00	1.67	1.46	83.13
14 El Salvador	1.34	0.74	0.83	0.95	1.02	1.11	1.14	1.41	1.34	1.41	84.54
15 Rusia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	1.96	1.16	0.95	1.28	85.82
16 Japón	0.59	1.31	1.65	0.93	0.70	1.21	1.39	1.69	1.35	1.20	87.02
17 Finlandia	1.82	1.51	0.75	0.79	0.61	1.25	2.13	0.92	0.94	1.00	88.02
18 Honduras	0.13	0.13	0.24	1.64	1.68	0.61	0.47	0.61	0.66	0.93	88.95
19 Panamá	0.53	0.62	0.60	0.60	0.70	0.57	0.51	0.56	0.66	0.92	89.87
20 Colombia	0.06	0.06	0.08	0.18	0.26	0.31	0.61	0.62	0.78	0.87	90.74
21 Hong Kong	0.04	0.11	0.06	0.11	0.27	0.45	0.89	1.62	1.70	0.80	91.54
22 China, Rep. Popular de	0.00	0.00	0.29	0.00	0.00	0.02	1.93	0.00	0.44	0.79	92.33
23 Irlanda	0.27	0.04	0.04	0.08	0.11	0.11	0.15	0.08	0.06	0.64	92.97
24 República Dominicana	0.05	0.32	0.09	0.20	0.03	0.03	0.06	0.14	0.11	0.57	93.54
25 Noruega	0.11	0.11	0.11	0.14	0.11	0.31	0.27	0.13	0.15	0.56	94.10
Subtotal	91.15	94.80	95.12	94.34	95.64	95.91	94.93	94.73	93.80	94.10	
38 México	0.01	0.67	0.82	0.72	1.13	0.19	0.17	0.48	0.46	0.24	
Resto de los países	8.84	4.53	4.06	4.94	3.23	3.90	4.90	4.79	5.74	5.66	
Total Agropecuario y Agroindustrial	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)

Cuadro 15

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

MERCADO DE LOS EUA (1994-1999)

<p><b>ESTRELLAS MENGUANTES</b></p> <p>BANANOS FRESCOS CAFÉ NO ESPECIFICADO S/TOSTAR CAFÉ DESCAFEINADO S/TOSTAR JUGO DE NARANJA</p>	<p><b>ESTRELLAS NACIENTES</b></p> <p>CAFÉ NO ESPECIFICADO, TOSTADO PIÑAS FRESCAS CAFÉ ARABIGA</p>
<p><b>RETROCESO</b></p>	<p><b>OPORTUNIDADES PERDIDAS</b></p> <p>MALANGA FRESCA OTRAS FLORES FRESCAS PESCADO FRESCO MELÓN CANTALOUPE</p>

MERCADO DE EUROPA OCCIDENTAL (1994-1998)

<p><b>ESTRELLAS MENGUANTES</b></p> <p>FRUTAS PROD. VEGETALES, FRESCOS Y SECOS PESCADO SECO AZÚCAR SÓLIDA S/REFINAR JUGOS DE FRUTAS Y LEGUMBRES</p>	<p><b>ESTRELLAS NACIENTES</b></p> <p>ESPECIAS PESCADO PREPARADO O EN CONSERVA</p>
<p><b>RETROCESO</b></p> <p>PLÁTANOS CRUSTÁCEOS Y MOLÚSCOS PREPARADOS COMESTIBLES PESCADO FRESCO O REFRIGERADO JALEAS Y MERMELADAS</p>	<p><b>OPORTUNIDADES PERDIDAS</b></p> <p>MALANGA FRESCA OTRAS FLORES FRESCAS PESCADO FRESCO MELÓN CANTALOUPE</p>

El siguiente cuadro 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 EUA). Aumentaron también los retrocesos en el mercado europeo.

Cuadro 16

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

	Mercado de los EUA <sup>a</sup>		Mercado de Europa Occidental <sup>b</sup>	
	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

a/ Datos del programa MAGIC

b/ Datos del programa CAN

El aumento de las exportaciones agroalimentarias es un resultado de una política sectorial encaminada a impulsar al 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 menciona particularmente los elevados costos de la mano de obra en relación a otros países competidores (Costa Rica tiene una legislación que brinda derechos laborales y elevadas prestaciones sociales a los trabajadores). También se menciona el elevado costo del dinero y las grandes dificultades para conseguir crédito, los deficientes servicios de apoyo y una infraestructura portuaria y carretera inadecuada y los recursos tan insuficientes que el gobierno le dedica al sector agropecuario. El análisis de la competitividad revelada anterior, el cual señala el descenso de ésta, confirma que estas preocupaciones no son infundadas.

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. Estas deficiencias 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 acompañada de desestímulo a la producción de granos básicos, desde el primer Programa de Ajuste Estructural en 1982. La ausencia de políticas de apoyo efectivas han incidido negativamente en el desarrollo de estas actividades.<sup>24</sup> Se observa una caída de la superficie cultivada de alimentos básicos, la cual pasó 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, con excepción del arroz, cultivo que ha mostrado incrementos tanto en superficie, producción y rendimientos. El sorgo, el maíz amarillo, el tabaco y el yute desaparecieron de la agricultura costarricense como resultado de la apertura comercial. La producción de alimentos populares tan importantes como el maíz blanco y el frijol ha descendido de manera significativa a la par que la población y la demanda interna han aumentado. Los déficits resultantes han tenido que ser cubiertos con importaciones crecientes, aún en el caso del arroz. Los coeficientes de dependencia se han incrementado y llegan a niveles superiores al 40%, considerados como excesivos por la FAO. (Véase el gráfico 18.)

La apertura comercial está obligando a muchos pequeños y medianos agricultores a buscar nuevas alternativas de producción. La falta de estímulo a la producción, la desgravación arancelaria y el crecimiento de las importaciones, no sólo de granos básicos, sino también de papa, cebolla, cacao y legumbres, están generando al país un problema social: (PNUD, 1999). Los perdedores de las políticas derivadas del ajuste estructural y de la apertura comercial, están siendo los productores de granos básicos y dentro de ellos, los pequeños productores, menos diversificados y ocupantes de las tierras más marginales. 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, altas tarifas eléctricas y portuarias, elevadas tasas de interés, así como problemas de capacitación y tecnología deficiente (PNUD, 1999.)

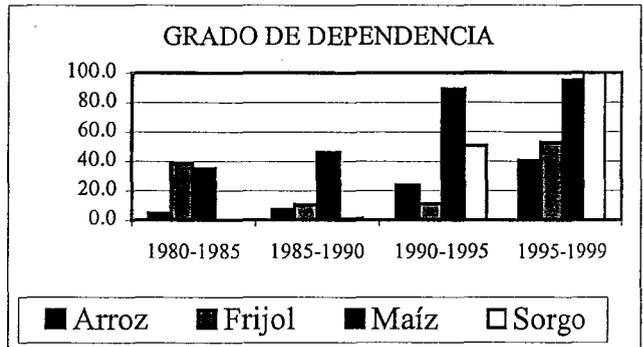
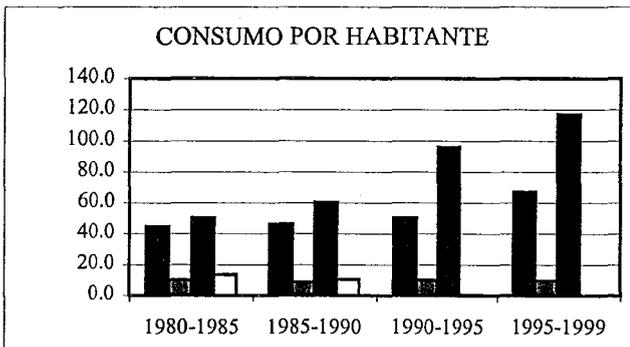
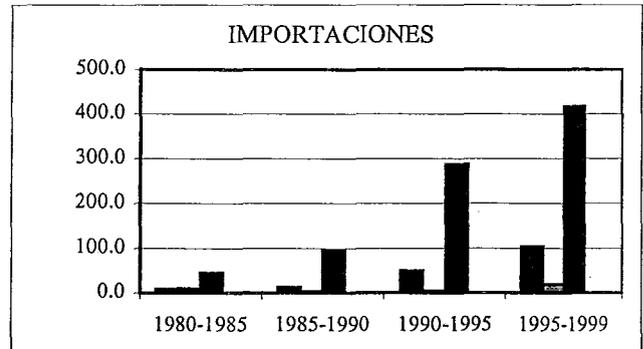
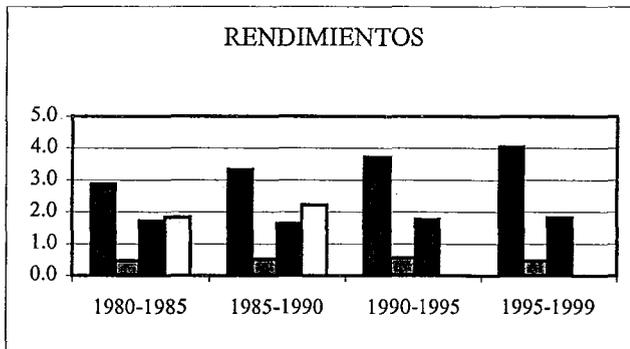
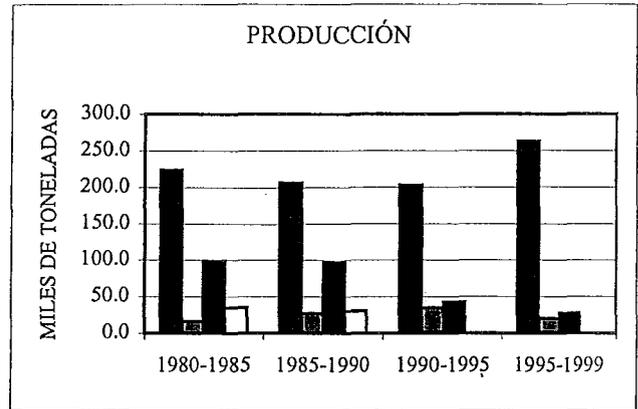
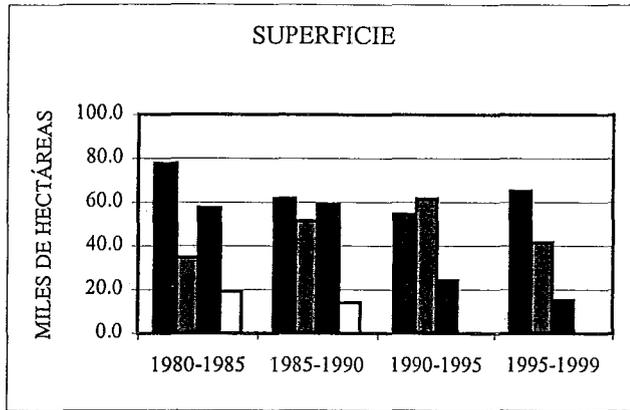
Se observa una reducción continua de la participación del sector agropecuario en la generación del PIB, la cual pasó de 21% entre 1980-1985, a 12.6% entre 1990-1995 y a 10.7% entre 1995-2000, lo cual refleja la diversificación de la economía costarricense y la pérdida de importancia del sector como generador de valor. 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 como fuente de empleo.

---

<sup>24</sup> 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 actores que los sustentan. (INFOAGRO, 1998.)

Gráfico 18

COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS GRANOS BÁSICOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

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 por la que atravesaba el país en ese momento, mientras que para finales de la década se había dado una reducción de la pobreza —tanto en intensidad como en severidad— 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.

### 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 desfavorece 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 subdesarrollados 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 mil millones de dólares anuales.

2. El AARU ha sido realmente aplicado 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 (aquellas relacionadas con cuestiones fitosanitarias, con la salud, con la calidad de los productos y 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 Marrakesh. 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 subdesarrollados, siguen manteniendo impuestos a la importación muy elevados en el caso de ciertos productos considerados como 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 solo pueden emplear los países que cuentan con los recursos suficientes para ello. Los países desarrollados han podido mantener un alto nivel de subsidio gracias a la sustitución de unas

políticas por otras. Esta posibilidad esta accesible solo a unos cuantos países subdesarrollados. 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 si reciben apoyos. Otros países de desarrollo medio como México y Costa Rica utilizan estas políticas pero las diferencias de los apoyos por productor son muy grandes entre ellos y los países desarrollados. Si no cambian las reglas del AARU, la cada vez mayor utilización de la caja verde por parte de éstos últimos perpetuará este nuevo tipo proteccionismo.

Asimismo, los países desarrollados utilizan formas de subsidiar sus exportaciones que no fueron contemplados en el AARU, como los créditos a los compradores externos, lo cual les brinda una gran ventaja comercial que no esta 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 crear un contexto de mayor 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. Estos, gracias a su influencia económica, condujeron 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. El mecanismo de reducción del proteccionismo incluido en el AARU, esencialmente conservó el desnivel de este campo de competencia en favor de estos países y en desmedro de los países subdesarrollados. 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 de tipo global importantes para el futuro de la región latinoamericana. Ambos países no solo han cumplido con los compromisos incurridos al firmar el AARU, 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 una consecuencia 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 EUA y la participación de México como proveedor de importaciones a los EUA de hortalizas es ya muy alta, de tal manera que es dudoso que pueda crecer mucho en el futuro.

Ambos países han aplicado políticas de fomento a las exportaciones, sin embargo no han ido acompañadas de políticas 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 mercado, entre ellos el de crédito.

7. Por otro lado, 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 apoyen eficazmente a 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 la producción de maíz cuando los aranceles queden abolidos en 2008 y el maíz de los EUA compita en igualdad de condiciones en el mercado interno. Las predicciones basadas en 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 aumenta 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, en donde se permite la importación de maíz fuera de la cuota asignada en el TLC, pero 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 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 para ellos.

Otros 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. Este es un problema que afecta al sector procesador de Costa Rica y México, de acuerdo a los dirigentes de las cámaras agroindustriales.

9. En lo que resta de estas conclusiones presentaremos 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, bajo las actuales modalidades definidas por el AARU. ¿Quiénes serían los ganadores y los perdedores de la continuación de la protección?

Los ganadores potenciales en un escenario protegido de este tipo serían: i) los países exportadores con mayores ventajas naturales y en capital, quienes mantendrían su posición dominante en el mercado mundial (EU y la UE), <sup>25</sup> ii) los países sin ventajas comparativas naturales, pero con capital, pues podrían seguir contando con sus sectores agropecuarios y

---

<sup>25</sup> Serían los países europeos los que más se beneficiarían. Los EUA, pese a que están pugnando por una mayor liberalización del comercio, también lo harían, aunque en menor medida.

mantener un nivel mínimo de seguridad alimentaria (Noruega, Suiza, Corea, Japón, entre otros) iii) los países importadores netos de alimentos que aprovecharían los precios bajos en mercado mundial que la protección hace posible, al mantener alto el nivel de producción en los países desarrollados; iv) los agricultores de los países proteccionistas y los agentes ligados a la producción agropecuaria ubicados en los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y v) los exportadores que se benefician de los programas de apoyo a la exportación.

Los posibles perdedores de la continuación de la protección serían: i) los productores de los países menos proteccionistas y sin ventajas comparativas, ii) los sectores encadenados a la producción agrícola de dichos países y iii) 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.

10. 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 normar las políticas domésticas de cada país, sistema en el cual se 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 periodos de crisis. Bajo este sistema, el quién y qué se producirá, estaría muy influido por 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 ser a su vez dividido en dos escenarios, de acuerdo a cómo se lleve a cabo su instrumentación. Existen dos posibilidades: i) profundización de la apertura siguiendo la misma metodología y lineamientos fijados por el AARU (o con algunas variantes) y ii) 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 existente 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 a favor de los países desarrollados, los 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 fuesen pactados, 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.<sup>26</sup> Las barreras técnicas, no arancelarias,

<sup>26</sup> Los investigadores del USDA han propuesto 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)

desempeñarían un papel creciente como mecanismo de protección.

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 subiría 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 EUA, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y algunos países europeos y su cultivo disminuiría sustancialmente en los países subdesarrollados; Japón y Corea dejarían de producir arroz y se produciría más azúcar en algunos países subdesarrollados y menos en los EUA 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, Corea), así como las economías en desarrollo que carecen de ventajas exportadoras y que siendo compradores netos de alimentos, tendrían que adquirirlos a precios mayores, 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, un mismo nivel de la producción agropecuaria mundial y la generación de beneficios asociados con una mayor eficiencia productiva. No obstante, la distribución de los beneficios sería totalmente inequitativa: de un incremento mundial del ingreso calculado en 31 mil millones de dólares, 28.5 mil millones serían apropiados por 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.

11. A siete años de iniciada la puesta en marcha del AARU, no se ha realizado ninguna reunión oficial en el marco de la OMC para evaluar el impacto de la implementación de los acuerdos en las distintas economías. Dicha evaluación ayudaría a la elaboración de 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 por ganancias obtenidas por las industrias manufactureras exportadoras, gracias a bajas de los costos de su materia prima comprada en el exterior.

También es importante calcular los costos que podrían significar rupturas 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 no es solo la disminución de la producción, sino también la caída de la producción y el empleo en actividades eslabonadas. Existen economías regionales que giran en torno a la producción y elaboración de granos y otros alimentos básicos en riesgo. Al desquiciarse, habría pérdida de empleos y, en el probable caso de que nuevos empleos productivos no estuviesen 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 ser tomados en cuenta en esas evaluaciones y al diseñar políticas económicas y comerciales.

12. 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. Los factores que provocarán esos efectos divergentes son las diferencias en i) la capacidad exportadora, ii) la capacidad de producir alimentos y responder a los incrementos de precios y iii) la capacidad de competir con importaciones baratas en el mercado doméstico. La liberalización total del comercio abriría más las puertas de los atractivos mercados de los países desarrollados y los ganadores serían aquellos países subdesarrollados que pudiesen competir en esos mercados. Este 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 caro los alimentos que no han podido producir e invertirían en esto dólares escasos que tienen otros usos alternativos.

Se argumenta correctamente que el incremento de los precios sería un estímulo para aumentar la producción doméstica de alimentos. Algunos países podrían hacer esto pero no otros, tal vez la mayoría, debido a obstáculos estructurales y a mercados e instituciones incompletos. Estos obstáculos reducen su capacidad su capacidad de competir con importaciones baratas en sus propios mercados, está en duda. Resumiendo, dentro del bloque de los países subdesarrollados, sólo ganarían con la profundización de la apertura aquellos 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 aumentar su oferta interna es muy limitada. Desafortunadamente, muchos de los países más pobres estarían en estas circunstancias.

13. 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, bajo 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 una meta a alcanzar.

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 bajo la tecnología más

moderna. La ventaja comparativa en términos productivos estaría determinada por la vigencia de una tecnología basada en semillas, insumos y maquinaria de alto rendimiento, muy homogéneos y no aptos para ser aplicados 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 fertilidades y ubicaciones privilegiadas que les permitieran ser competitivas con sólo su acervo de recursos naturales (solo Argentina y Uruguay cuentan con esas características).<sup>27</sup>

14. La organización de las economías con estricto apego a las ventajas comparativas y competitivas implicaría: i) el fortalecimiento de las agriculturas en los países que cuentan con mayores ventajas, las cuales pugnan por la liberalización total del comercio; ii) el debilitamiento de la agricultura y la sociedad rural de las economías con menos ventajas, lo cual tendría efectos sociales incalculables al expulsar a los pobladores del campo hacia las ciudades en demanda de empleos que no necesariamente están disponibles y iii) 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, las que habrían perdido su capacidad de respuesta en el corto plazo.<sup>28</sup>

15. Más allá de su función primaria de proveer alimentos y fibras, la actividad agrícola también contribuye a estructurar el paisaje, aporta beneficios ecológicos tales como conservación de la tierra, el manejo sustentable de recursos naturales renovables y la preservación de biodiversidad y contribuye a la viabilidad socioeconómica de muchas áreas rurales. Los elementos clave de esta multifuncionalidad son: i) la existencia de productos múltiples, mercancías y no mercancías, que son generados simultáneamente por la agricultura; y ii) el hecho de que los productos no mercantiles tienen características de externalidades o bienes públicos y no existen mercados para estos bienes, o funcionan pobremente (OCDE, 2001c). Este debate debería ser incluido en el diseño del sistema de la agricultura mundial y de su comercio.

---

<sup>27</sup> Las ventajas comparativas nos remiten básicamente a las condiciones naturales de clima y suelo de las economías y 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. De manera tal que 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.

<sup>28</sup> 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 las poblaciones de las mismas por siglos, pero que ahora se consideran como producidos sin competitividad. Los costos económicos, sociales, políticos y ambientales de un esquema semejante serían grandes.

16. Si bien la agricultura es un sector que ha recibido tratamiento preferencial en los acuerdos comerciales internacionales, esto no es suficiente para evitar eventos traumáticos que tienen serias consecuencias sociales y ambientales. El sector rural es diferente a otras ramas de la economía. Desempeña muchas y variadas funciones económicas, sociales y ambientales., tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Los países europeos han acuñado el concepto de "multifuncionalidad" para evocar estas funciones y sustentar su postura de que la agricultura, o más bien el sector rural, tiene que tener un estatuto especial dentro de los acuerdos internacionales, que garantice que este sector pueda desempeñar dichas funciones.

17. Además, si tomamos 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 elevación de los niveles de vida de grandes poblaciones. En esa medida, mantener un esquema agrícola propio, de acuerdo a 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.

18. No es exagerado afirmar que un sistema agrícola mundial que tiene como núcleo duro el libre comercio y sus reglas, pone en cuestión la capacidad de los países de 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 difícil transformación con las menores tensiones sociales y desgarramientos posibles, meta que sería difícil de alcanzar en un mundo determinado por la liberalización total. Por esta razón, futuras rondas de negociaciones deberían contemplar estrategias y mecanismos adecuados para contribuir, o cuando menos no obstaculizar, a que los países subdesarrollados puedan contar con una sociedad rural vital que ofrezca un nivel de vida digno a sus pobladores.

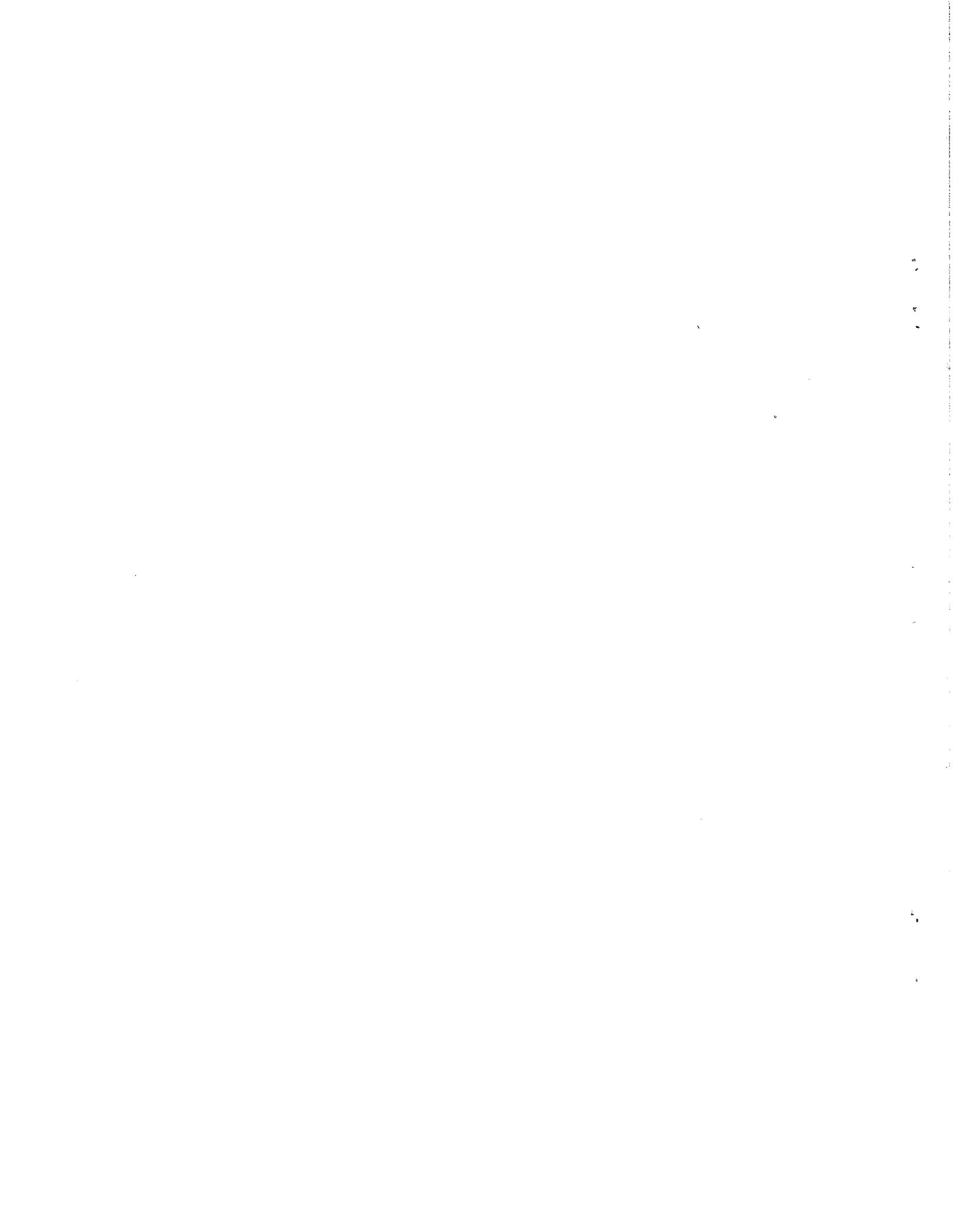


## BIBLIOGRAFIA

- 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, Denmark 20-22 June, 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, num. 92. Fondo de Cultura Económica, México
- 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, num. 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, 2001
- FAO, 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, num. 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 de 1996.
- Jiménez, Rodolfo, 1998. *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las Reformas pendientes*. CINDE/Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica
- Josling, T., S. Tangermann and T.K. Warley, 1996, *Agriculture in the GATT*, London and New York: MacMillan.



# ANEXO



## ANEXO 1

## Indicadores del programa MAGIC

Adoptando el mercado de la OCDE como ejemplo de mercado internacional, los seis indicadores básicos del MAGIC pueden ser definidos del siguiente modo:

<b>Participación Global de Mercado:</b>	La participación de un país en el total de las importaciones de los países de la OCDE.
<b>Participación de Mercado:</b>	La participación de un país en un rubro determinado en las importaciones de la OCDE;
<b>Contribución:</b>	La contribución de un rubro a las exportaciones totales de un país.
<b>Contribución del sector:</b>	La contribución de un rubro a las importaciones totales de la OCDE.
<b>Especialización:</b>	Compara la <i>contribución</i> con respecto a la <i>contribución del sector</i> ; equivale al concepto de Ventaja Comparativa Revelada
<b>Participación relativa:</b>	Compara la <i>participación de mercado</i> de un país con respecto a otro;

Estos indicadores son obtenidos como sigue:

<b>Participación Global de Mercado:</b>	$M_j/M*100$
<b>Participación de Mercado:</b>	$M_{ij}/M_i*100$
<b>Contribución:</b>	$M_{ij}/M_j*100$
<b>Contribución del Sector:</b>	$M_i/M*100$
<b>Especialización:</b>	$(M_{ij}*M)/(M_j*M_i)$
<b>Participación Relativa:</b>	$M_{ij}/M_{ir}$

En donde:

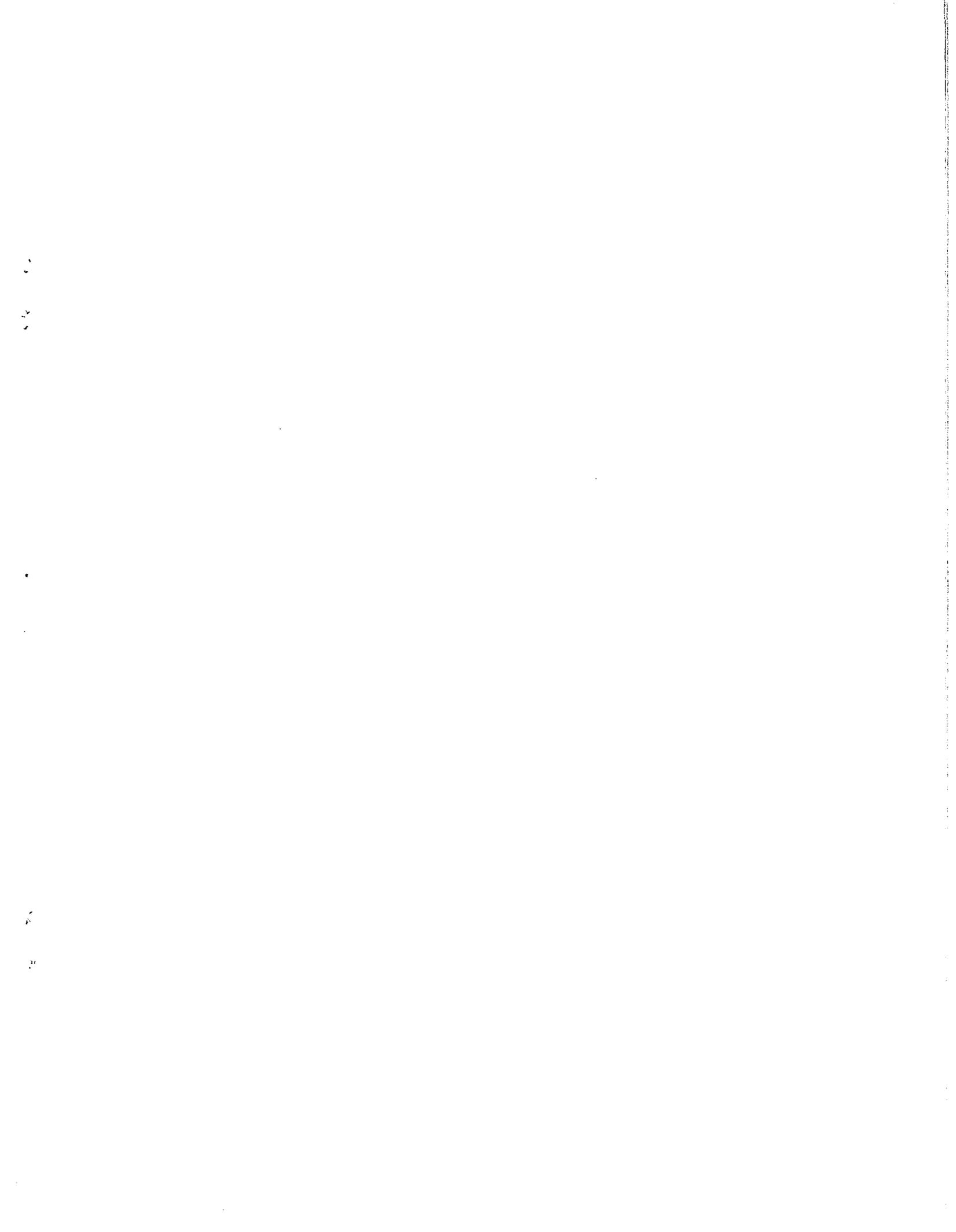
M: Importaciones totales de la OCDE

Mi: Importaciones de la OCDE del sector i;

Mij: Importaciones de la OCDE del sector i procedentes del país j;

Mir: Importaciones de la OCDE del sector i procedentes del país r (rival);

Mj: Importaciones de la OCDE procedentes del país j;





Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29  
Col. Chapultepec Morales  
México, D. F. CP 11570

Dirección Internet: [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)  
Biblioteca: [bib-cepal@un.org.mx](mailto:bib-cepal@un.org.mx)

Teléfono: (+52) 5263 9600  
Fax: (+52) 5531 1151

Internet: <http://www.cepal.org.mx/>