

# **EFFECTOS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES SOBRE LA POLÍTICA DEL COMERCIO AGRÍCOLA**

TIM JOSLING

## INTRODUCCIÓN

EL RECIENTE AUMENTO EN EL NÚMERO DE PACTOS comerciales regionales plantea a la política del comercio agrícola un reto considerable, a la vez que le puede ofrecer una oportunidad. El reto resulta del hecho de que la expansión del regionalismo podría frenar el proceso de liberación comercial multilateral. Por otra parte, los Estados Unidos, México y Canadá están firmemente plantados en el campo del regionalismo, al ser miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y participantes activos en el proceso de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, por su nombre en inglés), así como por estar estrechando sus vínculos transatlánticos.

El presente trabajo examina los costos y beneficios que se derivan de la aplicación de un enfoque regional a la liberación del comercio agrícola, a fin de evaluar si ello es provechoso para la agricultura de América del Norte. Dichos costos y beneficios dependen del nuevo papel que la agricultura está empezando a desempeñar en los diversos acuerdos regionales. Este punto se analiza en la primera sección del trabajo, a la que sigue un examen de los acuerdos regionales específicos en los que participan México, Canadá y los Estados Unidos, relacionando dichos acuerdos con el sistema comercial multilateral. Por último, se presentan algunas conclusiones sobre los beneficios generales que ofrece el regionalismo a la agricultura de América del Norte.

### *La agricultura y el nuevo regionalismo*

Durante la posguerra, el “regionalismo” puede dividirse en tres periodos. El primero está representado por la Commonwealth y su correspondiente

sistema de preferencias, junto con los similares esquemas de preferencias coloniales y poscoloniales que aplicaron otros países europeos con posesiones extraterritoriales, especialmente Francia, Portugal, Bélgica y los Países Bajos. Los vestigios de ese sistema de preferencias pueden observarse en la Convención de Lomé, que rige el comercio preferencial entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico. Por su parte, Canadá aún tiene un acuerdo relativo a la importación de bienes de los países caribeños, que se deriva de dichos vínculos con la Commonwealth. La agricultura fue un elemento central de los acuerdos preferenciales de la era colonial y poscolonial. Ciertos productos, sobre todo el azúcar y el plátano, aún reflejan los nexos preferenciales que existían en el periodo de la posguerra, aunque la porción del comercio agrícola que abarcan dichos esquemas es ahora más bien reducida.

Los países de Europa Occidental, instigados por los Estados Unidos, experimentaron con un segundo tipo de regionalismo de posguerra, la integración económica, como un paso hacia la integración política que condujo a la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE). En el contexto de la acelerada reconstrucción de las economías arrasadas por la guerra, la integración regional fue crucial para la recuperación. La agricultura se incluyó en el desarrollo del mercado interno, pero con niveles muy elevados de protección externa. Como consecuencia directa del éxito que logró la CEE a finales de los años cincuenta, una nueva ola de regionalismo se inició en otras partes del mundo, dando por resultado la conformación, entre otros, de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que incluyó a México y a casi todos los países de América del Sur. Pero la proliferación de pactos comerciales regionales que ocurrió a finales de los sesenta no tuvo mayores efectos sobre la agricultura. En ese momento, la mayoría de los acuerdos comerciales regionales (con la notable excepción de la CEE, como se mencionó antes) no incluyó los productos agrícolas en sus cláusulas relativas al libre comercio o sólo lo hizo de manera limitada, en consideración a la sensibilidad política del sector y a la posibilidad de que ello entrara en conflicto con los objetivos de política interna.<sup>1</sup>

Actualmente nos encontramos en medio de una tercera ola de acuerdos comerciales regionales y la situación con respecto a la agricultura está cambiando en forma acelerada. En el continente americano, el Mercosur,

<sup>1</sup> World Trade Organization, *Regionalism and the World Trading System*, Ginebra, WTO, abril de 1995.

el reavivado Pacto Andino y la Comunal del Caribe fortalecida han incorporado todos ellos la agricultura en sus cláusulas de libre comercio, con relativamente pocas excepciones.<sup>2</sup> Asimismo, el TLCAN considera un mercado libre entre los Estados Unidos y México para los productos agrícolas, aunque Canadá no participa en dicho mercado en lo que se refiere a ciertos productos, como el azúcar y los lácteos y avícolas. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo propósito es consolidar estos pactos regionales, también está programada para incluir los productos agrícolas y, de esta manera, llevar a la formación de un mercado único en el continente. Se creó un grupo independiente como parte del proceso del ALCA para que conduzca dicha negociación.

En Europa también puede observarse esta misma tendencia, aunque la situación es sumamente compleja por la existencia de la política agrícola común (PAC). En lo que se refiere a los países de Europa Central y Oriental, la agricultura está totalmente comprendida en el Área de Libre Comercio del Báltico y, en forma más limitada, en el Área de Libre Comercio de Europa Central. Asimismo, los acuerdos europeos tendientes a liberar el comercio entre los países del centro y este de Europa y la UE incluyen la agricultura, aunque con límites cuantitativos para los productos que amenazan la operación de la PAC. En el momento en que estos países pasen a formar parte de la UE, también entrarán en la órbita de la política agrícola común.

En otros acuerdos que la UE ha pactado, la agricultura sigue siendo tratada como un rubro ajeno al ámbito del libre comercio irrestricto. Los acuerdos Euro-Med, entre la UE y los países de África del Norte, que están por concluirse, han evitado hasta ahora incluir los productos agrícolas más sensibles, como se hizo con la unión aduanera que se negoció con Turquía. Asimismo, se postergó la negociación de un acuerdo de libre comercio entre la UE y África del Sur por la reticencia de la primera a permitir mayor acceso a los bienes que habrían competido directamente con los que cubre la PAC. De igual forma, las pláticas entre el Mercosur y la UE (así como entre esta última y México) están hallando dificultades para superar los problemas que al parecer plantearía a la agricultura europea el que se tuviera un mayor acceso al mercado de la Unión. La UE está en proceso de renovar sus acuerdos comerciales con los países de África, el Caribe y el Pacífico; una opción sería convertir estos convenios no recíprocos en áreas de libre comercio, pero las negociaciones también están encontrando obstáculos por la necesidad de que haya congruencia con la política agrícola común.

<sup>2</sup> A la fecha, el Mercosur no incluye el azúcar, pero sí otros productos agrícolas.

En Asia, el proceso de incorporación de la agricultura al libre comercio regional ha avanzado aún menos; los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por su nombre en inglés) se han negado hasta ahora a incluir la agricultura primaria como una parte integral del área de libre comercio que planean, aunque algunos productos alimentarios sí están comprendidos en el esquema de aranceles preferenciales. Sin embargo, el Acuerdo para Estrechar Relaciones entre Australia y Nueva Zelanda ahora incluye plenamente los productos agrícolas, aunque será necesario hacer algunos cambios en las políticas internas para poder ponerlo en marcha.

Aun en contra de la corriente, el APEC parece estar teniendo cierto éxito en persuadir a los países asiáticos a que consideren la posibilidad de abrir los mercados agrícolas. Se tomó la decisión de que en el año 2010 los países desarrollados (y en 2020 los países en vías de desarrollo) habrán de conformar un área de libre comercio e inversión, y de que esos beneficios se otorgarán también al resto de los países de la Organización Mundial de Comercio (OMC), siempre que estén dispuestos a actuar de manera recíproca. Quienes pugnaban por excluir los productos agrícolas de esta meta fracasaron, aunque se reconoció que el ritmo de la liberación sería determinado por los factores internos. Como miembros del APEC, los Estados Unidos, México y Canadá tienen un interés directo en verificar que estos compromisos se acaten.

Es claro que el proceso de liberación comercial regional está ejerciendo una gran influencia en las condiciones del acceso a los principales mercados del mundo. Por tanto, el hecho de que la agricultura se incluya o no en los acuerdos regionales se ha vuelto un asunto importante para el sistema comercial mundial y, por extensión, para la agricultura de América del Norte. En la medida en que dichos acuerdos efectivamente incluyan la agricultura podrán ganar peso en la liberación del comercio agrícola. También se requiere de cierta coordinación con el proceso multilateral a fin de evitar un alejamiento del objetivo primordial, a saber, la liberación comercial multilateral. Por otra parte, en la eventualidad de que la agricultura sea excluida, surgen otras preocupaciones. Es probable que el sector siga siendo protegido por las políticas internas y comerciales durante más tiempo si puede resistir el incremento de los socios comerciales regionales. El sistema agrícola y de procesamiento de alimentos tendería a mantenerse circunscrito, abasteciendo la producción interna, a menudo a un costo muy alto, y protegido de la competencia internacional.

¿Cuáles son los beneficios en términos de acceso a los mercados para la agricultura de América del Norte a partir del desarrollo de mercados regionales? ¿Qué papel desempeñarían los bloques comerciales regionales

en cuanto a preparar a los sectores agrícolas menos eficientes para competir en un sistema multilateral abierto? ¿Cómo puede evitarse estimular los flujos comerciales y de inversión negativos para la economía, que resultan de las preferencias regionales y que más tarde podrían impedir el establecimiento de un sistema global? ¿Qué aspectos de la liberación comercial deberían reservarse al ámbito multilateral y cuáles son aquellos que podrían alcanzarse más fácilmente en el regional? ¿Cómo puede controlarse la sobrecarga de negociaciones comerciales, especialmente para los países pequeños a los que podría resultarles difícil atender tanto a las instituciones regionales como a las mundiales? ¿Existe el riesgo de que, a fin de persuadir al sector agrícola a que apoye las políticas regionales de apertura, se consuma un capital político que podría emplearse para promover la liberación global? Éstas son las preguntas que deben plantearse en el momento de elaborar una estrategia comercial regional para la agricultura de América del Norte.

#### *Los costos y beneficios económicos del regionalismo*

El meollo del dilema económico que plantean los pactos comerciales regionales es la importancia relativa de dos diferentes tipos de impacto comercial, a los que usualmente se les conoce como generación de comercio y desviación del comercio. A éstos debe añadirse un tercero: la triangulación. Las consecuencias de incluir la agricultura en las cláusulas de un acuerdo de libre comercio dependen en gran medida de la magnitud de estos tres efectos. Empíricamente, los costos y beneficios para la agricultura de América del Norte pueden expresarse en términos de la magnitud de dichos efectos. El incorporar la agricultura en un área de libre comercio o en un mercado común es benéfico tanto para los países importadores de la región —en la medida en que disminuye la protección para los insumos provenientes de los países socios—, como para los exportadores de la misma, cuyos mercados se amplían. La reducción de la protección en el país importador *genera* comercio y propicia un avance hacia la liberación multilateral. A México, por ejemplo, le beneficia que se reduzca la protección en sus sectores menos eficientes, al otorgar un mayor acceso a los productos estadounidenses, según los términos del TLCAN. Aunque el hecho de permitir un mayor acceso no sea una medida políticamente popular, los principales beneficios resultan del incremento de las importaciones, por la disminución de los precios.

El mayor inconveniente proviene del hecho de que el país socio que obtiene un mayor acceso tal vez no sea el proveedor más eficiente. Como

consecuencia de esto, puede ocurrir que el comercio más deseable con otros proveedores sea *desviado* para favorecer al proveedor socio. Esto disminuye los beneficios para el país importador y en ocasiones puede anular todas las ventajas económicas de la liberación parcial. También afecta a los proveedores de otros países, ya que los insumos que ofrece el socio pueden desplazar las exportaciones existentes. También es posible que un acuerdo regional sobre reglas para el comercio y la inversión provoque una desviación similar, dado que el mayor flujo de inversiones podría canalizarse a sectores menos productivos, a diferencia de lo que ocurriría con una liberación multilateral de la inversión. Por último, cualquier acuerdo regional sobre estándares también puede facilitar que los proveedores regionales más costosos satisfagan los requisitos, con lo que se corre el riesgo de desplazar a otros proveedores más eficientes.

Las posibles distorsiones de los patrones que genera la desviación comercial son el principal motivo por el cual los economistas y otros especialistas que analizan el comercio desde un punto de vista global expresan cautela con respecto a los acuerdos regionales. Desde la perspectiva de México, el hecho de que se permita el acceso a la producción de granos y oleaginosas estadounidenses tendrá efectos poco significativos en cuanto a desplazamiento comercial, pues los Estados Unidos y Canadá tenderán a vender los granos y oleaginosas a precios bastante cercanos a los que rigen en el mercado mundial. Pero, en lo que se refiere a otros productos, la situación no es tan clara. Respecto de los productos lácteos y avícolas, el exportador estadounidense se beneficia considerablemente de los precios más altos que tiene Canadá para las pequeñas cantidades que pueden importarse según los términos del TLCAN. En este caso, la desviación del comercio se expresa en la renuncia a los ingresos por aranceles y el pago a precio más alto en divisas, en relación con las importaciones provenientes de terceros países.

La triangulación comercial consiste en introducir productos en un país a través de un socio con tasas arancelarias más bajas. Esta posibilidad conduce al establecimiento de reglas de origen, con el fin de limitar la entrada de los productos fabricados en el país socio. Los análisis teóricos de las áreas de libre comercio suelen dar por sentado que las reglas de origen sí funcionan, pero basta un poco de reflexión para poner en duda tal presunción. En primer lugar, si las mercancías son homogéneas, es muy posible que el problema de la aplicación de las reglas de origen sea enorme. Pero aun si se etiquetara cada kilogramo de azúcar o de trigo según su origen, el mayor volumen de importaciones para el consumo interno del socio con aranceles más bajos permitiría una triangulación legal de hasta el equivalente de la producción interna. Por tanto, vivir junto a un socio co-

mercado más grande y liberal puede implicar, en esencia, el tener que adoptar los niveles de precios de aquel mercado. Así, si México otorgara un acceso irrestricto a las importaciones estadounidenses, difícilmente podría mantener precios más altos que los de los Estados Unidos.

Podemos ampliar un poco el concepto de triangulación comercial para abarcar los efectos del arbitraje sobre los instrumentos de política interna. La relación indirecta que se da entre los acuerdos regionales y las reformas a la política agrícola resulta del efecto que ejerce la apertura parcial de las fronteras sobre la eficacia de dicha política, más allá de la forma como se aplique.<sup>3</sup> En ciertos casos, esto conduce a la armonización; en otros, a la adopción de instrumentos políticos comunes, y en unos cuantos, las políticas se vuelven tan ineficaces que deben ser abandonadas.

Un ejemplo claro de triangulación comercial son las consecuencias que traen consigo las diversas políticas de exportación. Si un socio aplica subsidios a las exportaciones, entonces el libre comercio regional estimulará las importaciones de los vecinos, ya sea (ilegítimamente) para ser reexportadas, o bien (legítimamente) para reemplazar la cantidad exportada en el mercado interno. Dadas las limitaciones que impone la OMC a los subsidios a las exportaciones, podría convertirse en un asunto cada vez más espinoso para las relaciones bilaterales.<sup>4</sup> Tal es la causa subyacente en el conflicto entre los Estados Unidos y Canadá con respecto al incremento de las exportaciones de trigo de éste a aquél. Además, los subsidios a las exportaciones suelen prohibirse en un área de libre comercio, por representar distorsiones evidentes de la competencia interna, como ocurrió en el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, que precedió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>5</sup>

El inevitable debilitamiento de los instrumentos políticos nacionales se produce básicamente por las posibilidades de arbitraje que se presentan en el libre comercio regional. El mismo efecto tiende a limitar los instrumentos políticos "internos", así como los que operan en la frontera. Un

<sup>3</sup> Este argumento se desarrolla más ampliamente en Tim Josling, *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*, Washington, Institute for International Economics, abril de 1998.

<sup>4</sup> Esto mismo hace que las restricciones a las exportaciones sean también difíciles de mantener.

<sup>5</sup> Sin embargo, puede argumentarse que no tiene mucha lógica económica o política el que los exportadores miembros de un acuerdo de libre comercio vendan a sus socios a precios más altos que los que dan a terceros países, o que el país importador compre productos subsidiados a un tercer país, pero no a un socio. Por tanto, el TLCAN autoriza los subsidios a las exportaciones dentro del mercado, si el importador no se queja y si el exportador requiere de esos subsidios para seguir siendo competitivo frente a las importaciones subsidiadas del exterior.

buen ejemplo es el del control de la oferta, como lo aplica Canadá, cuyo propósito es restringir los insumos que ingresan en el mercado interno para elevar los precios. Desde hace tiempo se ha reconocido que es preciso que exista cierta protección fronteriza (usualmente, cuotas de importación) para que el control de la oferta sea efectivo. Si el acuerdo comercial regional elimina la protección externa, entonces el control nacional de la oferta tarde o temprano se vuelve ineficaz.<sup>6</sup> Es posible que, a la larga, se compruebe que el impacto indirecto del arbitraje es el nexo más importante que existe entre los acuerdos comerciales regionales y las modificaciones que hizo Canadá a sus políticas agrícolas internas.

### *Las redes de libre comercio y la agricultura*

Los acuerdos comerciales regionales no son estáticos ni pasivos ante el comercio mundial. Son pocos los que han conservado el mismo número de miembros durante mucho tiempo y todos ellos han evolucionado como resultado de las dinámicas interna y externa. Una de estas fuerzas externas empezó a surgir gradualmente a principios de los años noventa. Se trata de un nuevo conjunto de pactos comerciales, que podrían denominarse red de acuerdos de libre comercio, los cuales vinculan diversas áreas de libre comercio por medio de convenios entre los bloques. El caso mejor conocido es el Área Económica Europea, entre la UE y los países de la AELC, que permitió el libre tránsito de bienes (excepto productos agrícolas), servicios y factores entre ambos bloques. Esta estructura constituía una alternativa al ingreso de los países de la AELC en la UE, en un momento en que se objetaba su adhesión a la Unión a causa de su política exterior.<sup>7</sup>

La innovación más importante de mediados de los noventa fue la transformación de esas redes en acuerdos comerciales (reales o potencia-

<sup>6</sup> Lo mismo se aplica a las políticas que intentan estabilizar el mercado interno, como es el retener las existencias públicas. La presencia de un mercado libre intrarregional hace que tales políticas se vuelvan menos efectivas o más costosas.

<sup>7</sup> Esta idea fue sugerida en ciertos medios como una forma de igualar la integración comercial de Asia, y sus componentes son el TLCAN, el Acuerdo para Estrechar Relaciones entre Australia y Nueva Zelanda y el ASEAN. Véase sir Frank Holmes y Crawford Falconer, *Open Regionalism? NAFTA, CER and a Pacific Basin Initiative*, Wellington, Institute of Policy Studies, 1992. Otra variación de este mismo tema es la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), descendiente de la ALALC. Se estimula la creación de grupos regionales dentro de la Aladi, sujetos a reglas comunes, pero además los estados miembros pueden pactar individualmente entre ellos acuerdos de cooperación económica y otorgar preferencias limitadas a las importaciones provenientes de otros miembros.



les) que cruzan los continentes. Entre éstos se encuentran tanto el APEC como el ALCA. Éstos difieren de los bloques regionales tradicionales en cuanto que varios de sus miembros forman parte de ambos y, por tanto, unen los continentes en lugar de separarlos. El hecho de que un país pueda ser miembro de más de uno de estos acuerdos es clave, ya que dicho país difícilmente podría discriminar en contra de sí mismo. Más aún, este tipo de acuerdos puede incluir tanto países como otros convenios comerciales existentes. De esta forma, dichos acuerdos tienen la posibilidad de construir a partir de acuerdos ya establecidos (*e.g.*, el ALCA) o ser neutrales con respecto a ellos (*e.g.*, el APEC, que comprende a miembros de la ASEAN, el Acuerdo para Estrechar Relaciones entre Australia y Nueva Zelanda, el Mercosur y el TLCAN). Aunque entre ellos existen diferencias que son en cierta manera decisivas, en lo particular el trato que otorgan al comercio con terceros países representa, en ambos casos, una nueva forma de negociar reducciones a las barreras comerciales.

Como se mencionó antes, México ocupa un lugar central en la red de acuerdos de libre comercio, dado que es miembro del APEC, es un promotor fundamental del ALCA y fue de los primeros en proponer un acuerdo comercial transatlántico. También se ha mostrado dispuesto a negociar acuerdos con el Mercosur y ha creado vínculos al respecto con Chile. Por tanto, sería conveniente examinar la red de acuerdos de libre comercio en relación con los costos y beneficios derivados de los acuerdos regionales antes mencionados.

En términos económicos, la red de acuerdos de libre comercio representa un progreso con respecto al alcance más limitado de los bloques regionales. Son lo suficientemente amplios para abarcar a proveedores de bajo costo de la mayoría de los productos. Por tanto, es de esperarse que el problema de triangulación comercial sea menor. Más aún, este tipo de acuerdos puede admitir nuevos miembros con más facilidad y, por tanto, tenderá a conducir a una competencia dentro de los bloques. Hasta ahora, todos ellos se han esforzado por cumplir con las normas de la OMC y, así, han incluido la agricultura y evitado imponer nuevas barreras comerciales a terceros países. En este sentido, son ejemplo del "regionalismo abierto".

No obstante, aún plantean un reto importante a las instituciones mundiales en lo relativo al manejo del sistema comercial multilateral, dada la forma en que aplican el principio de "nación más favorecida". Si negocian el libre comercio entre los miembros y no "multilateralizan" las reducciones arancelarias a los otros países, su comportamiento es básicamente similar al de los bloques regionales. El ALCA entra en esta categoría, como también las redes que la UE está negociando. Pero si extienden los beneficios a todos los miembros de la OMC, entonces sí conducen a negociacio-

nes multilaterales, para beneplácito de los “polizones”, quienes cosechan las ganancias sin tener que contribuir a las reducciones arancelarias. Algunos han sugerido que el APEC adopte la “incondicionalidad del principio de nación más favorecida”, en cuyo caso efectivamente llevaría a cabo negociaciones multilaterales, en detrimento de la OMC. Por ello existe preocupación entre los economistas y los especialistas en políticas comerciales de que el proceso de la OMC sea debilitado. En realidad, lo más probable es que el trato de nación más favorecida siga condicionándose a los beneficiarios que contribuyan a la reducción de los aranceles.<sup>8</sup>

Sin embargo, independientemente de la modalidad que adopten las negociaciones, al parecer estas redes han animado a los países a entablar compromisos muy concretos para la futura liberalización. Los recientes acuerdos sobre tecnología de la información y telecomunicaciones deben en parte su existencia a esta estrategia de negociación. Por esta razón, el sistema multilateral necesita adaptarse a la nueva arquitectura y aprovechar su potencial para avanzar más que cada uno de los países y bloques comerciales participantes en lo individual.

El nuevo tipo de arquitectura suprarregional de los acuerdos de libre comercio en red resulta particularmente interesante desde el punto de vista del comercio internacional de productos agrícolas. Era poco probable que el orbe en tres bloques (Europa, el continente americano y Asia) hubiera podido resolver eficazmente los asuntos relativos al comercio mundial de productos agrícolas, pues cada bloque habría adoptado una postura diferente al respecto y se habrían generado tensiones entre ellos. El bloque europeo difícilmente habría concedido más al americano —por medio de la liberación del comercio agrícola, en una negociación directa entre ellos—, de lo que se hubiera logrado en la OMC. De igual forma, es poco probable que el bloque asiático, en el que estuviera Japón pero no los Estados Unidos ni Canadá, se hubiera mostrado repentinamente más dispuesto a abrir el comercio de productos agrícolas. Las tensiones históricas habrían persistido en el encuentro de los bloques continentales.

Pero las redes suprarregionales que cruzan los bloques regionales no podrán evadir tan fácilmente la cuestión de la agricultura. Los problemas del comercio agrícola tenderán a internalizarse por la naturaleza de los

<sup>8</sup> De esta forma, el APEC ofrecerá ampliar el acceso comercial negociado a (por ejemplo) Europa, siempre y cuando esta última ofrezca una liberación similar. Si Europa acepta (junto con países no miembros del APEC), entonces la liberación será “multilateral”; pero, en caso de que se negara, se demostraría que el alcance de la liberación era regional. Véase C. Fred Bergsten, “Open Regionalism”, Institute for International Economics, APEC Working Paper 97-3, 1997.

procesos. Por ejemplo, Canadá, los Estados Unidos y México podrían formar parte de cuando menos tres pactos comerciales (el de las Américas, el de Asia-Pacífico y el Transatlántico/UE-México), con lo que cubrirían, en conjunto, la totalidad de los principales mercados para sus productos. La forma en que cada uno de ellos sea incluido tenderá también a liberar el comercio agrícola en los mercados mundiales, lo que ejercerá una presión adicional sobre la protección en Asia y Europa. Asimismo, es posible que esto lleve a la armonización de las regulaciones comerciales, dado que los otros exportadores tendrían que apegarse rápidamente a los estándares y procedimientos a fin de no quedarse fuera de los principales mercados del mundo.

Aunque las redes comerciales suprarregionales no resuelven por sí mismas el problema de la renuencia de los importadores a abrir sus mercados, el cálculo político podría cambiar lo suficiente como para producir una considerable apertura de los mercados agrícolas, como resultado de dichos bloques. Los Estados Unidos, por ejemplo, se encontrarían en una posición más fuerte para sugerir cambios profundos respecto del acceso de los productos agrícolas a los países asiáticos si el incentivo fuera obtener beneficios negociados en el APEC. A la agricultura canadiense, así como a ciertos sectores de la mexicana, les beneficiaría el mayor acceso. También las políticas nacionales podrían verse obligadas a acatar las reglas sobre subsidios y competencia contenidas en los acuerdos suprarregionales, como el ALCA, lo que ofrecería a Canadá y a México una capacidad de acceso aún mayor al mercado estadounidense. En todos estos casos, la amenaza es la exclusión y el costo podría ser elevado. Pese a los peligros obvios que presenta esta incipiente arquitectura comercial, lo cierto es que parece ofrecer un camino paralelo hacia la meta de lograr un comercio agrícola más libre.

### *La agricultura de América del Norte y el TLCAN*

En muchos aspectos, el TLCAN marcó el rumbo para la incorporación de los mercados agrícolas al proceso de apertura comercial dentro de las regiones. La agricultura figuraba en forma limitada en el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá, y de manera más amplia en el acuerdo entre los Estados Unidos y México, en el TLCAN. La agricultura canadiense ya se ha visto fuertemente influida por esta regionalización de los mercados agrícolas. Los sectores de exportación se han beneficiado de un mayor acceso, aún más porque los programas estadounidenses de subsidio a las exportaciones ofrecieron una oportunidad adicional en el mer-

cado interno de los Estados Unidos. El mercado mexicano es pequeño pero útil para los exportadores canadienses de granos y oleaginosas. Los sectores que compiten con las importaciones deben enfrentarse a la posibilidad de una mayor competencia en los mercados internos. Esto, en particular, ha tenido consecuencias en los lácteos, pues las importaciones de estos productos han amenazado al sector interno de procesamiento. En términos económicos, estas presiones no son necesariamente negativas, aunque en el caso de la producción de lácteos sería preferible estimular las importaciones de proveedores con costos más bajos, como Nueva Zelanda o Australia, que las de los estadounidenses.

### *La agricultura de América del Norte y el ALCA*

El objetivo optimista que se fijaron los países del continente americano, durante la Cumbre de Miami, establece la creación del ALCA para el año 2005, que eliminaría las barreras al comercio agrícola. Esto no contradice los planes de los acuerdos comerciales regionales en lo individual. En 2005 ya no quedaría ninguna barrera al comercio agrícola entre los Estados Unidos y México, mientras que Canadá tendría que ponerse al día con ese programa, haciendo reducciones abruptas a los aranceles para el comercio entre los miembros del TLCAN en lo relativo a ciertos productos agrícolas sensibles. Lo mismo se aplicaría a América Latina y el Caribe, si se siguen los actuales calendarios de liberación.

La creación de mercados agrícolas regionales integrados en el continente americano es, en términos generales, el saludable resultado del proceso de reformas a las políticas comerciales y agrícolas que han llevado a cabo los países de la región, aunado al establecimiento o fortalecimiento de acuerdos comerciales regionales de tipo "abierto". El grado de desviación de comercio que afecta a la economía se ha mantenido bajo mediante la reducción de la protección externa en muchos países, particularmente en México y el resto de América Latina. También en los Estados Unidos y Canadá está disminuyendo la protección externa, aunque esto deberá acelerarse para contribuir al desarrollo de industrias competitivas en toda la región. La creación, en el ámbito regional, de mercados agrícolas se está expresando institucionalmente en las negociaciones del ALCA, y la voluntad política para el logro de la misma se pondrá a prueba una vez que se inicien las negociaciones en abril de 1998, en Chile. Al correr del tiempo, un comercio más libre dentro de la región necesariamente tendría un efecto profundo sobre la estructura del sector agrícola del continente americano y las políticas que se emplean para regularlo y apoyarlo.

Una de las tareas que tiene por delante el ALCA en el rubro agrícola es cierto tipo de coordinación de las políticas internas para evitar un conflicto en la región. Pero más importante que la coordinación es el acuerdo sobre la estrategia global que ha de seguirse. Tal vez este acuerdo tendría que incluir el compromiso de proseguir con las reformas nacionales particulares para liberar a la agricultura del excesivo control del Estado, apearse fielmente o acelerar los calendarios establecidos para la liberación comercial intrarregional, seguir el camino de integración de cada uno de los acuerdos comerciales que se han establecido en el continente y diseñar un enfoque común sobre los asuntos relativos al comercio agrícola multilateral. La integración de los mercados agrícolas del continente americano requerirá de imaginación y habilidad política para conjuntar el apoyo y superar la oposición a dicha liberación.

#### *La agricultura de América del Norte y la agenda transatlántica*

Una de las tareas más importantes para lograr la sociedad transatlántica quizá sea definir y mejorar las relaciones comerciales entre los Estados Unidos, Canadá y la UE. Este asunto retomó fuerza recientemente en Canadá—preocupado por la asimetría entre las tendencias de las políticas comerciales europeas y asiáticas— y fue también planteado por una Europa inquieta por la tendencia de los Estados Unidos al aislacionismo y su obsesión con Asia. Como resultado de esto, durante el decenio pasado se debatió mucho sobre la necesidad de un nuevo tratado transatlántico, que mantenga el interés de los Estados Unidos en Europa. Hay consenso en cuanto a que el tratado tendría que contener un componente económico, pero lo que resulta menos evidente es en qué consistiría dicho componente. En varias ocasiones se ha propuesto la creación de un Área Transatlántica de Libre Comercio (ATLC), pero los gobiernos no han estado dispuestos a llegar tan lejos.<sup>9</sup> En lugar de ello, los Estados Unidos y la UE firmaron, a finales de 1995, la declaración conjunta para la Nueva Agenda Transatlántica, que contenía un plan de acción en el que se prometía llevar a cabo acciones en materia de economía y seguridad. En fecha más reciente volvió a surgir el asunto, cuando sir Leon Brittan propuso que se diera un nuevo impulso a la creación del ATLC, y Ellen Frost sugirió la conformación de la

<sup>9</sup> Es de suponerse que el entusiasmo por el ATLC aumentará y decrecerá en función de la posibilidad de que el APEC consiga una liberación comercial en la región del Asia-Pacífico, excluyendo así a Europa. La UE difícilmente aceptará un acceso menos favorable al mercado de los Estados Unidos que aquel que tenga Japón.

Comunidad Económica del Atlántico Norte, como contraparte económica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.<sup>10</sup> Esta última fórmula aplicaría el enfoque del APEC a las negociaciones comerciales, incitando a otros a adherirse a la liberación acordada para evitar la introducción de preferencias de las cuales quedarían excluidos. Canadá se ha mantenido al tanto de estos acuerdos y, de manera individual, ha intentado pactar acuerdos similares con la UE para obtener un acceso tan amplio como el que se ha otorgado a los Estados Unidos en el mercado europeo.

¿Podría un acuerdo transatlántico semejante incluir algo que fuera de interés para el comercio agrícola estadounidense? En lo que se refiere a la agricultura, todo debate sobre las relaciones entre los Estados Unidos y la UE está impregnado de temor al fracaso y de frustración, tras la experiencia de la Ronda Uruguay y los 20 años previos de tensiones. Por ello, la tentación de no incluir la agricultura en el acuerdo comercial transatlántico será muy grande. Es obvio que este asunto podría ser espinoso para cualquier discusión sobre un acuerdo de libre comercio. Pero si se quiere que la agenda transatlántica sea creíble, deberá hacerse frente a las cuestiones comerciales difíciles. No sería fácil garantizar el apoyo político a un acuerdo que omitiera la agricultura, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, e incluso tal vez en México. Sin embargo, no debe desaprovecharse la oportunidad de mejorar las relaciones comerciales en un rubro tan importante. En efecto, si las tendencias de la política interna de los Estados Unidos y la UE continúan como hasta ahora, habría la posibilidad de que, en un futuro no muy lejano, se produjera un cambio radical en las relaciones comerciales en el rubro agrícola. Éste podría presentarse bajo la forma de un acuerdo para prescindir de los subsidios a la exportación en aquellos mercados en los que ambos compiten; un acuerdo sobre políticas internas que las hiciera congruentes con la categoría de "caja verde" de la OMC; y un acuerdo sobre desarrollo de estándares de calidad y salud, y sobre el reconocimiento mutuo de las medidas sanitarias y fitosanitarias.<sup>11</sup> Sin embargo, se deberá resistir la tentación de establecer nuevas preferencias comerciales transatlánticas, a menos que ello fuera parte de un acuerdo de libre comercio con niveles muy bajos de protección externa.

<sup>10</sup> Véase Ellen L. Frost, "Transatlantic Trade: A Strategic Agenda", Institute for International Economics, *Policy Analyses in International Economics*, núm. 48, mayo de 1997; y también Bruce Stokes (comp.), *Open for Business: Creating a Transatlantic Marketplace*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1996.

<sup>11</sup> Estas ideas se analizan más detalladamente en Tim Josling, "Agriculture in a Transatlantic Area", en Stokes, *op. cit.*

*La agricultura de América del Norte en el proceso del APEC*

En la región del Asia-Pacífico, el APEC promueve la liberación comercial “unilateral coordinada”, que se ampliará a los que no son miembros de él por medio del principio de “nación más favorecida” de la OMC, en el año 2010 para los países desarrollados y en el 2020 para los países en vías de desarrollo.<sup>12</sup> Es posible que, en ese entonces, el propio APEC se haya ampliado para incluir a varios países latinoamericanos y quizá incluso se haya extendido al sur de Asia. Deliberadamente no se ha excluido la agricultura de este proceso, aunque varios países tendrán que modificar sus niveles de protección agrícola de manera más bien acelerada para que pueda lograrse esta meta.

No debe subestimarse el peso que podría tener el APEC para la reforma del comercio agrícola.<sup>13</sup> Al establecer una fecha en la cual el libre comercio deberá haberse conseguido y, específicamente, rechazar los intentos de algunos miembros de excluir de este compromiso la agricultura, el proceso del APEC tiene un horizonte más amplio que el de la OMC. Cuando se habló por primera vez del APEC, fueron pocos los que imaginaron que podría negociarse un acuerdo importante en el área de la agricultura. La pregunta que ahora cabe hacerse es hasta qué punto es indicativo de lo que realmente ocurrirá.

La decisión de los miembros del APEC de avanzar hacia la liberación del comercio y la inversión representa el triunfo del valor colectivo de los dirigentes gubernamentales sobre los intereses proteccionistas. Habiendo ubicado el asunto en un nivel estratégico, por encima de los intereses particulares y ministerios de la industria, resultaba lógico incluir la agricultura. Pero también fue necesario que Japón y Corea hicieran una gran labor de convencimiento para que se aceptara dar este paso. La forma en que la meta del libre comercio pretende ser alcanzada es aún más inusual. El proceso depende en gran medida de una acción unilateral coordinada (los programas de acción nacional del APEC), y menos de las negociaciones bilaterales (después multilateralizadas) del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

¿Hasta qué punto concuerda la inclusión de la agricultura con este proceso? Implica, en efecto, que cada uno de los países del APEC tenga que

<sup>12</sup> C. Fred Bergsten, “APEC in 1996 and Beyond: The Subic Summit”, Working Paper Series, núm. 96-12, 1996.

<sup>13</sup> Robin S. Johnson, “APEC and the Global Food System”, en *Toward a Pacific Rim Food System: Forum on U.S. Agriculture and Food Trade Policy in APEC*, National Center for APEC, Washington State University, abril de 1996.

llevar a la mesa un plan para la liberación unilateral de la agricultura. Hasta ahora, los compromisos adoptados dentro del ámbito del APEC no han ido más allá de acelerar las obligaciones de la Ronda Uruguay y crear un acuerdo sobre los planes para la liberación de sectores específicos. El sector alimentario se identificó como una de las 15 áreas en las que debía aplicarse el programa voluntario de liberación, junto con las oleaginosas. Esto, cuando menos, sugiere que sigue habiendo la voluntad de internarse en aguas profundas.

Si resulta tan difícil modificar las políticas agrícolas, ¿por qué habría de esperarse que los países quieran “desprenderse” de ellas tras una sesión de negociaciones auspiciada por el APEC? Quizá lo novedoso del método de negociación haga brillar una luz de esperanza. Si los gobiernos insisten en aferrarse a las políticas proteccionistas y con renuencia las ponen sobre la mesa, una por una, sólo será posible un avance muy lento. Pero si se iniciara con el compromiso de eliminar todas las barreras comerciales para una fecha determinada, entonces se trataría más de un asunto de método que de principios, y se reduciría la necesidad de equilibrar las “peticiones” y las “ofertas”. Por supuesto, a falta de un compromiso creíble con el calendario, el proceso no producirá sino acción unilateral vagamente coordinada, lo cual difícilmente podría ser un buen comienzo para la liberación comercial. Pero si la meta es creíble y los países actúan con la idea de que es posible alcanzarla, entonces tal vez la técnica funcione. El APEC tendría éxito en sortear las situaciones de confrontación de la liberación comercial, destacando los beneficios para el bienestar de un sistema de libre comercio e inversión, sobre los deseos de protección de sectores específicos. México estaría entre los principales beneficiarios.

## CONCLUSIONES

Es probable que la expansión de la integración regional continúe durante los próximos años. El Mercosur, la Unión Europea y la ASEAN tienen todos ellos planes para incrementar su número de miembros. También es factible que se profundicen las relaciones entre los grupos comerciales regionales existentes, en la medida en que la UE desarrolle su propia identidad monetaria y otros grupos establezcan aranceles externos comunes y posturas de negociación comercial coordinadas. Los grupos comerciales regionales muy probablemente redefinirán sus relaciones con otros grupos y con el sistema comercial mundial. El ALCA, el APEC y la Nueva Agenda Transatlántica son manifestaciones de la búsqueda de estructuras más amplias a las que puedan incorporarse los países y grupos regionales particulares. La



UE también establecerá su propia relación con el Mercosur, con África del Sur y con los 70 países que ahora comprende la Convención de Lomé.

La agricultura parece estar firmemente inserta en el proceso de liberación comercial regional y, por tanto, las oportunidades de acceso a los mercados se abrirán para exportadores tales como México y Canadá. El tener que comprar insumos costosos a sus socios regionales no representa un problema mayor para México, aunque podría perder algunos mercados en otros continentes como resultado de la desviación del comercio en otros bloques regionales, como Europa. La mejor garantía contra la desviación del comercio es la reducción de la protección externa, ya sea unilateralmente o mediante negociaciones globales. En Canadá existen varias industrias en las que la reducción de los altos niveles arancelarios podría aminorar los costos de la desviación del comercio. Es probable que la triangulación comercial y los consecuentes efectos del arbitraje sobre las políticas internas obliguen a Canadá a modificar sus políticas. México, por el contrario, ya ha reformado sus políticas agrarias a fin de adaptarse a la caja verde de la OMC y ello bastará para que resista el impacto de las presiones de los flujos de comercio regional. México debe seguir atento al impacto de la expansión del regionalismo y de las redes de libre comercio sobre el sistema comercial mundial, pero es poco probable que los costos económicos del regionalismo sean severos.

Traducción de LORENA MURILLO S.

#### BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

- European Commission, *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, Estrasburgo, DOC/97/6, 15 de julio de 1997.
- International Agricultural Trade Research Consortium, "Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations", IATRC Commissioned Paper, núm. 12, noviembre de 1997.
- International Monetary Fund, "The Coming Emergence of Three Giant Trading Blocs", Washington, D.C., IMF Survey, abril de 1991.
- International Policy Council, "Agriculture and EU enlargement to the East", Position Paper, núm. 4, marzo de 1997.
- , "International Policy Council Makes Recommendations for the Free Trade Area of the Americas", *News from the International Policy Council*, 13 de mayo de 1997.

- , “Regional Trade Must not Divert Attention Away from 1999 WTO Trade Round, Says International Policy Council”, *ibid*, 9 de octubre de 1997.
- Josling, Tim. “Agriculture in a World of Trading Blocs”, *Australian Journal of Agricultural Economics*, vol. 37, núm. 3, diciembre de 1993.