

Análisis

La agricultura en la OMC y APEC*

DOI: 10.32870/mycp.v9i27.276

Melba E. Falck Reyes**

La agricultura ha sido uno de los temas más controvertidos en las negociaciones de liberalización del comercio de bienes en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De hecho, no fue sino hasta la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hacia finales de los ochenta, cuando el tema agrícola se incorporó a las negociaciones. Actualmente, en el marco de la Ronda Doha de la OMC, la liberalización del sector agrícola ha constituido un freno para la conclusión exitosa de la Ronda, dados los intereses encontrados de diferentes grupos de países. Las naciones desarrolladas que han tendido a proteger más su agricultura, como Estados Unidos, las de la Unión Europea y Japón y Corea del Sur, han recibido fuertes críticas de parte de las naciones en desarrollo que todavía mantienen una fuerte dependencia

del sector en términos de participación en la producción nacional y del empleo.

Efectivamente, el proteccionismo agrícola en los países desarrollados exportadores ha estimulado la producción de los bienes subsidiados y con ello éstos han incidido en los mercados internacionales de los alimentos induciendo sus precios a la baja, frente a los cuales los agricultores de los países de menor desarrollo relativo encuentran difícil poder competir. En el caso de México, que desde 1989 emprendió un programa unilateral de liberalización del sector agropecuario, el cual profundizó en 1994 con la inclusión del sector agrícola en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cambio de las reglas del juego por parte de Estados Unidos al apoyar a sus agricultores con subsidios, han hecho que México no aproveche al máximo las ventajas comparativas que tiene en este sector respecto a Estados Unidos.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el papel que ha ejercido la liberalización agrícola en las negociaciones de la OMC y en el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Éste se divide en tres secciones: la primera aborda el

* Una versión ampliada de este artículo aparecerá en el libro de mi autoría *Del proteccionismo a la liberalización agrícola en Japón, Corea del Sur y Taiwán. Oportunidades para México. Un enfoque de economía política*, que será publicado por el Instituto Matías Romero.

** Profesora-investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico. Miembro del SNI. ORCID <http://orcid.org/0000-0003-4926-0594>

papel de la agricultura en las negociaciones multilaterales; la segunda analiza lo alcanzado en la Ronda de Uruguay y en la Ronda Doha de la OMC; la tercera incluye un análisis del papel que ha desempeñado el sector en el programa de liberalización comercial del APEC. Finalmente, el artículo cierra con un apartado de conclusiones.

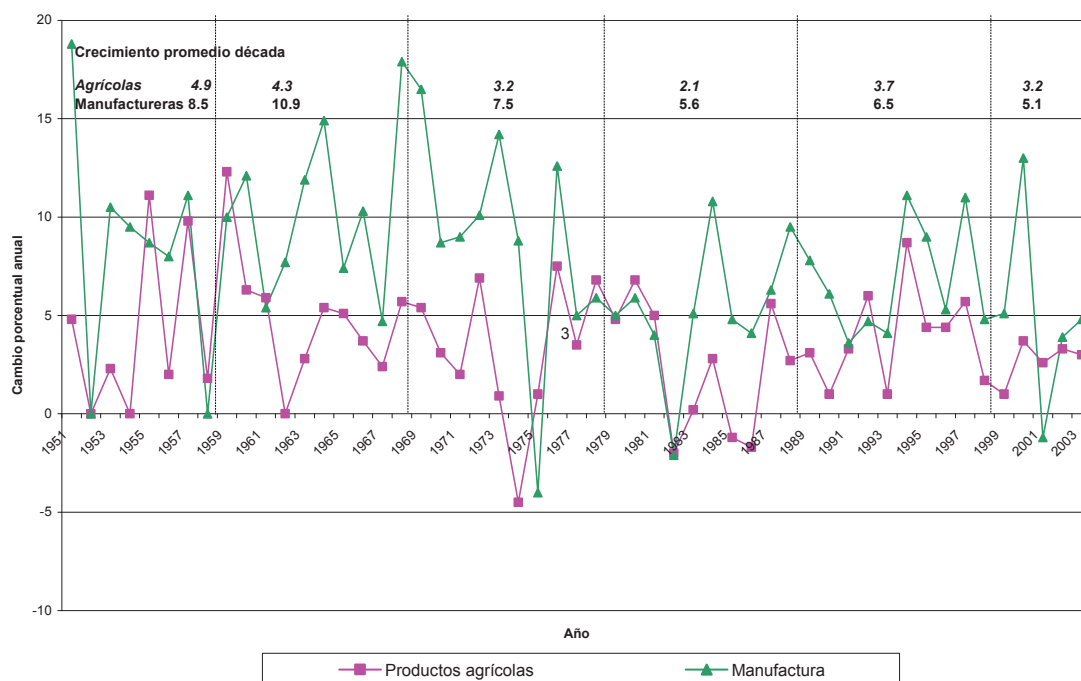
La agricultura en las negociaciones multilaterales

En 1947 se estableció el GATT con el fin de liberalizar los flujos de comercio mundial. El resultado ha sido una expansión del comercio, que se ha multiplicado por 18 veces al tiempo que las tarifas sobre los bienes manufacturados disminuían de 38 a 4% entre 1947 y 2000 (Ingco y Nash,

2004: 7). La fuente más importante de este crecimiento ha sido el comercio de bienes manufacturados. El comercio agroalimentario se ha expandido a tasas menores que el intercambio industrial. Como se observa en la gráfica 1, que presenta la evolución de las exportaciones mundiales agrícolas y manufactureras entre 1951 y 2003, en todas las décadas el crecimiento anual promedio mostrado por las exportaciones de bienes manufacturados fue el doble que el correspondiente a las exportaciones agrícolas.

Esto último se debe, por un lado, a que en general los alimentos presentan una elasticidad-ingreso menor a la de los bienes industriales. Durante la posguerra, a medida que más países fueron avanzando en sus estadios de desarrollo y de manera

Gráfica
Evolución de las exportaciones mundiales agrícolas y manufactureras, 1951-2003



Fuente: elaboración propia con datos de WTO International Trade Statistics 2004. <http://www.wto.org>.

concomitante aumentaba el ingreso de sus habitantes, la demanda por alimentos tendía a aumentar, pero en una menor proporción comparada con la demanda de bienes manufacturados. Por otro lado, las mayores barreras al comercio agrícola —en vista de que este sector se mantuvo fuera de los compromisos del GATT hasta 1994— tendieron a socavar un mayor crecimiento en el intercambio internacional de estos bienes.¹

Como resultado de lo anterior, las exportaciones agrícolas representan una décima parte de las exportaciones mundiales y 41% del total de las exportaciones primarias: el monto total exportado de este tipo de mercancías alcanzó los 674 mil millones de dólares en 2003. Latinoamérica es la región donde las exportaciones agrícolas (en términos de valor) tienen mayor relevancia en el total exportado (20%), seguida de África (14%) y Norteamérica (11%). De las regiones importadoras sobresalen África (16%), Medio Oriente (12%) y Asia (9%). Por países, excluyendo a la Unión Europea —que ocupa el primer lugar en el comercio agrícola—, los nueve principales exportadores son Estados Unidos, Canadá, Brasil, China, Australia, Tailandia, Argentina, Malasia y México. Los principales importadores son Estados Unidos, Japón, China, Canadá, Corea del Sur, México, Federación Rusa, Hong Kong y Taiwán.

De los datos anteriores se desprenden dos observaciones importantes: a) existe todavía un amplio potencial de ampliación del comercio agrícola, y b) de acuerdo con la dotación de factores, hay una gran diversidad de condiciones de producción agrícola entre los países participantes, desarrollados y en vías de desarrollo. Estos últimos, no obstante que poseen las ventajas comparativas para involucrarse más activamente en el comercio, ven limitadas

sus opciones debido a la protección que todavía otorgan a sus agricultores algunos de los países desarrollados.

El Acuerdo Agrícola en la Ronda Uruguay y las negociaciones posteriores en la Ronda Doha

Hasta 1995 el comercio de productos agroalimentarios no había estado sujeto a las normas del GATT, en particular las relativas a las subvenciones a las exportaciones y a la ayuda interna otorgada a la agricultura. Fue en la Ronda de Uruguay (1986-1994) del GATT cuando por primera vez se introdujo al sector agrícola en las negociaciones multilaterales de liberalización del comercio.

El resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay se concretó en el “Acuerdo agrícola”, cuyo objetivo fue establecer un marco de normas para reformar el comercio de los productos agropecuarios promoviendo su liberalización y a la vez impulsando políticas internas más orientadas al mercado (sin menoscabo de que los gobiernos pudieran apoyar a las economías rurales a través de medidas que causaran la menor distorsión sobre el comercio). Por considerar que los países en desarrollo eran el actor más débil en las negociaciones, se les aplicaron reglas más flexibles en relación con las impuestas a los países desarrollados. Las nuevas reglas y compromisos acordados incluyeron los llamados “tres pilares” de las negociaciones agrícolas: acceso al mercado, apoyo doméstico y subsidios a la exportación. El acuerdo también incluyó un apartado sobre medidas sanitarias y fitosanitarias.

Respecto al acceso al mercado, en general el mandato de la Ronda de Uruguay era la “arancelización” de todas las medidas de frontera existentes; es decir, las medidas

no arancelarias —cuotas, permisos de importación, etcétera— se reemplazarían por aranceles que aportarían sustancialmente el mismo nivel de protección.² Los periodos de desgravación para ambos grupos de países serían distintos: seis años (1995-2000) para los países desarrollados y 10 años (1995-2004) para los países en desarrollo. El recorte mínimo permitido sería de 15 y 10% para países desarrollados y en desarrollo, respectivamente. En cuanto a la ayuda doméstica, la meta acordada fue la reducción de la Medida global de apoyo total (Total AMS, por sus siglas en inglés) de 20 y 13% para los dos grupos de países. En relación con los subsidios a las exportaciones, el acuerdo incluyó una reducción de su valor de 36 y 24% para los dos grupos de países.

Con el fin de desvincular la ayuda a la producción, considerada como la más distorsionante para el comercio, los apoyos domésticos fueron clasificados en diferentes “compartimentos” para poder determinar cuáles estarían sujetos a reducción. La mayor inconformidad con este tipo de ayuda es que el apoyo a los precios u otras formas de subsidio a la producción impulsan la sobreproducción, y ello tiende a reducir las importaciones y a lanzar a los mercados internacionales productos a precios *dumping*. Así, la categoría de apoyos domésticos que tienen un efecto directo sobre la producción y el comercio y que se encuentran dentro de la “caja amarilla”, estarían sujetos a reducción. En la “caja azul” se incluyeron los pagos a los agricultores para limitar la producción y cierta asistencia otorgada por los programas del gobierno para impulsar el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo.

Las medidas que tienen un mínimo impacto en el comercio —y que quedarían exentas de los compromisos de reducción—

se pusieron en la “caja verde” e incluyen los servicios del gobierno como investigación, control de pestes, infraestructura, seguridad en los alimentos y pagos directos a los agricultores que no estimulen la producción, como los apoyos al ingreso, la ayuda a los agricultores para reestructurar la agricultura y los pagos bajo programas de asistencia ambiental y regional.³ Finalmente, los “minimis” se refieren a apoyos en pequeña escala comparados con el valor total del producto o productos apoyados (5% o menos en los países desarrollados y 10% en los países en desarrollo).

En síntesis, como resultado del *Acuerdo agrícola* el comercio de productos agropecuarios quedó sujeto a normas y compromisos multilaterales más efectivos. Los gobiernos miembros se comprometieron por primera vez a reducir las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios y la ayuda interna que tuviera efectos de distorsión en el comercio. Estos compromisos contraídos por los países constituyeron una primera etapa de la reforma del comercio agrícola.

A más de una década de haberse implementado el *Acuerdo agrícola* de la Ronda de Uruguay, ¿cuál ha sido el impacto de las nuevas reglas impuestas al comercio agrícola para fomentar su liberalización? En general, puede decirse que ha habido algún progreso, pero, como lo señalan Ingco y Nash, las reformas de la política comercial agrícola y la liberalización del comercio han sido difíciles de alcanzar tanto en los países desarrollados que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como en las economías en desarrollo, por cuatro razones principales (Ingco y Nash, 2004). En primer lugar, los autores señalan que las distorsiones en la política interna y el apoyo a la agricultura permanecen elevados en la mayoría de los países desarrollados que

pertenecen a la OCDE.⁴ Y aunque estos países han disminuido las medidas de frontera y los subsidios a partir del *Acuerdo agrícola* de la Ronda de Uruguay, los apoyos han permanecido lo suficientemente elevados para seguir estimulando artificialmente la producción y distorsionando el comercio. En segundo lugar, las tarifas para algunos productos agrícolas han permanecido altas, colocando el promedio del arancel agrícola seis veces por arriba del arancel sobre los bienes industriales (Ingco y Nash, 2004: 8). Las nuevas modalidades de arancel —arancel-cuota— que sustituyeron a las medidas no arancelarias después de la Ronda de Uruguay, son todavía altas, tanto las tarifas dentro de la cuota como las que están fuera

de la cuota. Estas restricciones tienden a afectar negativamente las exportaciones de los países en desarrollo. En tercer lugar, existen todavía altos niveles de subsidios a las exportaciones para algunos productos y éstos tienen efectos importantes en los mercados mundiales al empujar los precios internacionales a la baja, afectando adversamente a los países en desarrollo. Por último, los autores señalan que las políticas agrícolas en los países en desarrollo continúan teniendo un sesgo antiagrícola y a favor de los sectores no agrícolas.

Algunos indicadores agrícolas sirven para ilustrar las tendencias antes señaladas. Entre 1986-1988 y 2001-2003,⁵ el Estimador del Apoyo al Productor (PSE, por sus siglas en inglés), que calcula el total de apoyos al productor como porcentaje del valor de la producción, disminuyó de 37 a 31% para la OCDE. Esto significó que el

la ayuda doméstica vinculada a la producción sí ha disminuido en los países desarrollados, pero no lo suficiente para evitar distorsiones en los mercados internacionales

monto de la ayuda a los productores —el PSE medido en valor— disminuyó de 241 mil millones a 238 mil millones de dólares en el periodo referido. Cabe hacer hincapié que del total de la asistencia brindada a los productores, el apoyo a los precios representaba en 1986-1988, 77% del total; mientras en 2001-2003 éste se ha reducido a 62%. Es decir, actualmente, 40% de la ayuda al productor no está vinculada a la producción, lo cual constituye un avance modesto.

El Coeficiente Nominal de Protección (NPC, por sus siglas en inglés), que mide la diferencia entre los precios de frontera y los precios internos, se redujo de 1.56 en el periodo 1986-1988 a 1.31 en el periodo 2001-2003. Ello significa que mientras a finales de los ochenta los precios internos estaban 56% por arriba de los precios internacionales, a principios de la década de 2000 esa diferencia había disminuido a 31%, mostrando también un cierto avance en la liberalización de los mercados.⁶

En conclusión, la ayuda doméstica vinculada a la producción sí ha disminuido en los países desarrollados, pero no lo suficiente para evitar distorsiones en los mercados internacionales. Entre los países miembros de la OCDE hay grandes diferencias en la ayuda otorgada por los gobiernos a los agricultores. En un extremo están Australia y Nueva Zelanda, que tienen muy bajos niveles de apoyo, y en el otro Japón, Corea del Sur, Noruega y Suiza, que todavía mantienen altos niveles de ayuda. En medio de estos dos grupos se encuentra Estados Unidos que, con la introducción de la Ley Agrícola de 2002, dio un retroceso a

la política de 1996 de reducir subsidios a la producción y las barreras al comercio.⁷

Ante estos resultados poco halagadores, y en el marco del *Acuerdo agrícola*, los países miembro de la OMC reanudaron las negociaciones a cinco años de iniciadas las medidas de liberalización, para proseguir con el proceso de reforma del comercio. Así, en noviembre de 2001 la OMC lanzó la llamada Ronda de Doha en la Cuarta Reunión Ministerial, y en ésta uno de los sectores más controvertidos en las negociaciones continuó siendo el sector agrícola, en vista de los intereses encontrados de los diferentes grupos de países en esta materia: los países exportadores netos, los países importadores netos (entre los que se encuentran Japón, Corea y Taiwán) y los países subdesarrollados.

Uno de los objetivos de las nuevas negociaciones fue establecer modalidades específicas para la agricultura. La falta de consenso entre los grupos interesados concluyó en el fracaso de la Quinta Reunión Ministerial en Cancún, México, en septiembre de 2003. En marzo de 2004 se reanudaron las negociaciones y en agosto finalmente se avanzó modestamente al llegarse a un acuerdo sobre el marco básico para establecer las modalidades respecto a la liberalización del comercio agrícola.

Este marco básico está compuesto por los tres pilares fundamentales ya referidos: acceso de mercado, apoyo doméstico y competencia en exportaciones. Respecto al acceso al mercado se acordó lo siguiente: a) que las tarifas más altas estarían sujetas a los recortes mayores; b) que los productos sensibles recibirían un trato especial; c) que el número de productos sensibles sería negociado en el futuro; d) que los límites superiores apropiados para las tarifas serían estudiados después de evaluar su desempeño, y e) que se debería alcanzar

un balance en las negociaciones respecto a tomar en cuenta los productos sensibles en relación con la expansión de las cuotas con tarifas-bajas.⁸

En lo relativo al apoyo doméstico, se acordó que: a) aquellos países con la mayor cantidad de subsidios basados en las políticas de la “caja amarilla”, la “caja azul” y también los “minimis” estarían sujetos a los recortes mayores; b) se establecería un tope a los subsidios a los productos dentro de la “caja amarilla”. Finalmente, respecto a la competencia en exportaciones se establecería una fecha creíble para la eliminación de todas las formas de subsidios a las exportaciones y que los elementos de subsidios a las exportaciones contenidas en el crédito a las exportaciones (Estados Unidos) y a las comercializadoras estatales (Australia y Canadá) recibirían un trato igual. Con este marco, se reanudaron las negociaciones para establecer las modalidades de liberalización del sector.

No obstante haber llegado a un acuerdo respecto al marco general para las actuales negociaciones sobre las “modalidades”, existen diferencias de enfoque entre los miembros en cuanto a las principales cuestiones a incluir en la negociación: un grupo de países que considera que la base debe ser el “trípode” de acceso a los mercados, competencia de las exportaciones y ayuda interna, y otro grupo que considera que se trata de una “estrella de cinco puntas” que también debe incluir las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

Los asuntos “no comerciales” se refieren a los temas enfocados en el medio ambiente, la seguridad alimentaria, el paisaje rural y la viabilidad de las comunidades rurales. Es la “multifuncionalidad” de la agricultura, cuyo apoyo está siendo propuesto por la Unión Europea, Suiza,

Noruega, Corea del Sur y Japón. El argumento expuesto por Noruega es el que se ha considerado como el más articulado. Esta nación sostiene que los países tienen diferentes preocupaciones y condiciones de producción; que se requiere que la producción agrícola provea simultáneamente los “productos no comerciales”; que las áreas con bajo potencial de producción necesitan del apoyo del gobierno para sostenerla, y que finalmente las medidas de la “caja verde” no son suficientes.

Como lo señalan Vanzetti y Wynen, el elemento clave en este argumento es el concepto de “producción conjunta” (*joint production*). De acuerdo con éste, “el valor del paisaje agrícola reside en la autenticidad del paisaje rural como productor de alimentos” (Vanzetti y Wynen, 2004). Pero entonces, “¿la agricultura sería menos auténtica si la intensidad de la producción disminuyera como consecuencia de las reducciones en el apoyo?”

En cuanto al argumento del paisaje rural, es también difícil asignar juicios de valor: muchos contribuyentes fiscales preferirían un paisaje selvático que uno agrícola. Si la política agrícola es utilizada para producir “el nivel socialmente deseable de los beneficios no comerciales de la actividad agrícola”, es decir, si los apoyos agrícolas se utilizan para producir externalidades positivas que el mercado no provee, ello no es garantía de que también la política agrícola no esté exenta de fallas. La producción agrícola también produce externalidades negativas, como la contaminación del suelo por la aplicación de fertilizantes y químicos.

En cuanto a la seguridad alimentaria, Japón, por ejemplo, argumenta que la oferta puede verse adversamente afectada por elementos naturales como la corriente de “El niño”, las guerras, el incremento en

la demanda o desabasto de forrajes y, en consecuencia, este país apoya el concepto de autosuficiencia alimentaria, incluyendo además de la producción interna, niveles adecuados de inventarios e importaciones de fuentes diversas.

El Grupo Cairns, integrado por los países exportadores agrícolas, ha propuesto revisar la “caja verde” para asegurarse de que los apoyos permitidos realmente no sean distorsionantes. Fuera de este grupo, los países en desarrollo —aunque un grupo diverso— en general se oponen al uso del concepto de multifuncionalidad para justificar el apoyo doméstico (Vanzetti y Wynen, 2004: 169). En la fase actual se trata de llegar a un convenio sobre “modalidades” que servirán de base para elaborar un acuerdo final sobre las normas revisadas y los compromisos de los diferentes países. Sin embargo, la agricultura continúa siendo el obstáculo mayor para concluir satisfactoriamente la Ronda Doha.

Ahora se está presentando una coyuntura favorable pues, por la mayor demanda sobre todo de China e India por las *commodities* y por su empleo en la generación de combustibles, ese aumento en los precios de los alimentos significa mayor ingreso para los productores agrícolas, que podrían acceder a una mayor liberalización de los mercados alimentarios, sobre todo en los países desarrollados más proteccionistas.

El APEC y la liberalización agrícola

El establecimiento del APEC fue una iniciativa de las economías de Asia-Pacífico —encabezada por Japón y Australia— para promover el desarrollo económico de la región mediante la liberalización del comercio y la inversión.⁹ El APEC fue establecido en 1989 en Canberra, Australia, como un mecanismo gubernamental y,

desde 1993, los líderes de las economías miembros se reúnen anualmente. A diferencia de otros acuerdos de libre comercio, el APEC promueve un regionalismo abierto e incluyente que se basa en un proceso de toma de decisiones consensual, voluntario, comprehensivo, flexible y transparente, que al mismo tiempo reconoce las diferencias entre las economías en desarrollo y las desarrolladas para aplicar las medidas de política encaminadas a una mayor apertura.

El APEC opera con base en ciclos anuales y ésta es, según Hadi Soesastro, una de sus fortalezas. Cada año una de las 21 economías miembro asume la presidencia del APEC, y como tal tiene un papel crucial en la dirección del desarrollo del organismo, además de poseer la posición privilegiada de inyectar nuevas ideas y de ampliar la agenda o profundizar ciertos aspectos (Soesastro, 2003). México, que ingresó al organismo en 1993, tuvo a su cargo la presidencia en 2002 y centró la temática en la expansión de los beneficios del crecimiento y el desarrollo económico mediante la construcción de capacidades, haciendo hincapié en la promoción de las pequeñas y medianas empresas, así como en las microempresas y también hacer del APEC un foro más relevante para la comunidad mediante el fomento de la participación de las mujeres y de los jóvenes.

Dos son los pilares en los que se sustenta el regionalismo del APEC: a) la facilitación y liberalización del comercio e inversión (TILF, por sus siglas en inglés) por medio de la liberalización unilateral concertada entre los miembros que plasman sus compromisos en los planes de acción individual (IAP) y los planes de acción colectiva (CAP); b) la cooperación económica y técnica (ECOTECH, por sus siglas en inglés) entre los miembros, que

se sustenta en la idea de que una mayor cooperación promoverá el crecimiento y desarrollo de la región. Esa cooperación debe ser tal que reconozca la diversidad de la región, que mantenga el compromiso del diálogo abierto y consenso con igual respeto a todos los participantes y que se base en intercambios de consulta no formales. Las metas de liberalización de largo plazo fueron acordadas en 1994 en Bogor, Indonesia, y contemplan establecer una región libre y abierta de comercio e inversión en 2010 para las economías desarrolladas y en 2020 para las economías en desarrollo.

No obstante lo anterior, el progreso hacia la liberalización ha sido lento. La propuesta en 1997 de liberalización sectorial voluntaria temprana (EVSL, por sus siglas en inglés), que incluía la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en nueve sectores, resultó en un conflicto entre los miembros del grupo, sobre todo por diferencias en los sectores forestal y de pesca. Esto demostró, como lo señala Ravenhill, la “falta de capacidad del APEC de promover la liberalización del comercio en áreas donde las consideraciones de economía política interna estaban por adelante” (Ravenhill, 2003: 36).

Aún más, en los países del Pacífico asiático en particular, existen diferentes puntos de vista respecto a la liberalización de la agricultura. Por un lado están los países de mayor desarrollo relativo densamente poblados que se encuentran bajo la presión de seguir protegiendo a sus agricultores para mantener la seguridad alimentaria; por otro, los países con mayores ventajas comparativas cuyos gobiernos desean un mayor acceso a los mercados para sus agricultores (Anderson, Erwidodo y Strutt, 2003: 25).

Aunado a lo anterior, el objetivo de la liberalización unilateral ha ido perdiendo atractivo entre las economías miembro del

APEC, ya que recientemente éstas se han ido involucrando con mayor frecuencia en acuerdos recíprocos de asociación económica. Como era de esperar, en estos acuerdos el sector agrícola es el que ha presentado mayores dificultades en las negociaciones. Pero la tendencia ha sido irse abriendo paulatinamente al comercio agrícola.

Dos años después del fracaso de la iniciativa de liberalización sectorial, el Consejo Asesor de Negocios del APEC (ABAC, por sus siglas en inglés) propuso la construcción de un sistema alimentario en el APEC (AFS) acorde con los principios y objetivos del APEC de comprehensividad, no discriminación, consistencia con la OMC y flexibilidad (APEC, 2005). Ello con el objetivo de vincular con eficiencia a productores de alimentos, procesadores y consumidores, y de esa manera satisfacer las necesidades futuras de alimentación en el grupo. El ABAC propuso un programa de trabajo que involucrara la colaboración de los sectores público y privado simultáneamente en tres áreas: el desarrollo de infraestructura rural (incluidas educación e infraestructura física), la promoción del comercio y la inversión internacional en alimentos a través de medidas de facilitación del comercio, y disseminación de los avances técnicos en producción y procesamiento de los alimentos. Los líderes del APEC adoptaron la propuesta del ABAC en 1999, y los dos años siguientes apoyaron con vigor su implementación. A pesar de esto, poco se ha avanzado en el sistema alimentario del APEC.

En 2005 en Corea —país anfitrión del APEC— el ABAC volvió a llamar la atención sobre el sistema alimentario, destacando algunos aspectos relevantes para que esta propuesta fuera tomada en serio: en primer lugar porque un enfoque cooperativo en esta materia en el APEC puede apoyar

a destrabar las negociaciones agrícolas en la OMC; en segundo lugar porque tomando en cuenta una probable escasez de fuentes de energía, se deben implementar acciones preventivas para una posible escasez de alimentos en el futuro; tercero porque una población en crecimiento con mayor ingreso representa una mayor demanda de alimentos y ello, combinado con mayores presiones sobre el medio ambiente y escasez de agua, puede traer problemas de abastecimiento en los alimentos.

En síntesis, la agricultura, como uno de los sectores más sensibles en las negociaciones multilaterales de liberalización del comercio, también ha encontrado en el APEC dificultades para avanzar hacia la liberalización. Por fortuna, el mayor involucramiento de las economías de la región en acuerdos de liberalización recíproca y el compromiso de ajustarse a los lineamientos de la OMC, están propiciando una paulatina liberalización agrícola. Esto se refleja en los mayores flujos de comercio agrícola desde que se comenzaron a implementar las medidas acordadas en la Ronda de Uruguay.

La transformación del sistema de distribución alimentario en el APEC

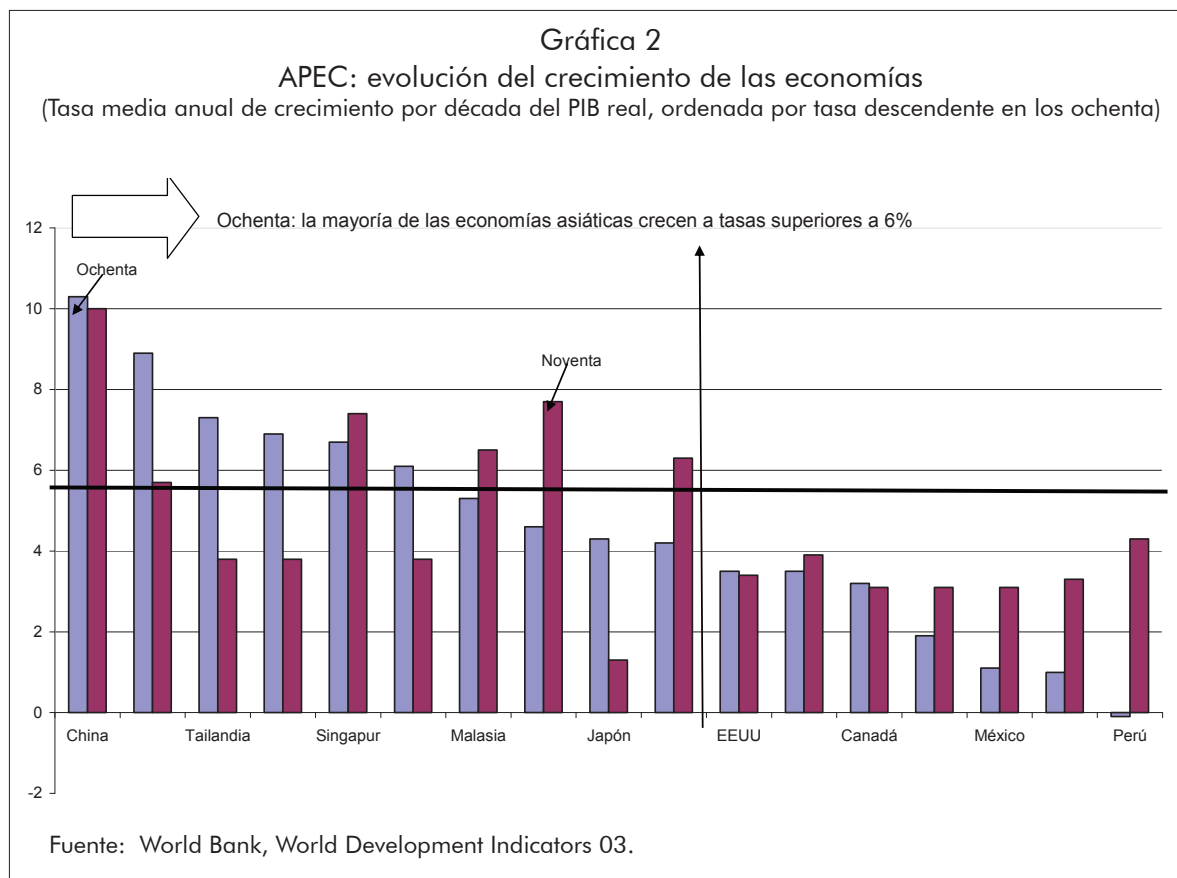
Finalmente, para completar el panorama general sobre el mercado alimentario, es importante destacar la reciente transformación del sistema de distribución de alimentos en la mayoría de las economías miembro del APEC.¹⁰ Esta transformación en el comercio al por menor de alimentos ha sido impulsada por el rápido crecimiento económico de las economías del APEC —en especial las de la región del Pacífico asiático— y su creciente urbanización.

Como puede observarse en la gráfica 2, en la década de los ochenta, 10 de las

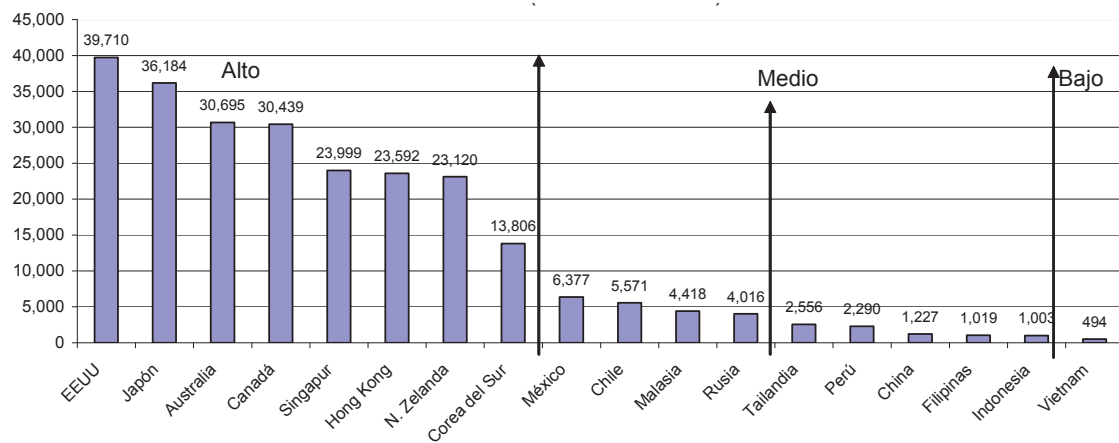
economías del APEC mostraron un rápido desarrollo. En este grupo destacan seis economías —todas asiáticas— que crecieron con tasas superiores a 6% (China, Corea del Sur, Tailandia, Hong Kong, Singapur e Indonesia), en tanto que Malasia, Vietnam y Japón lo hicieron con tasas superiores a 4%. Para una economía madura como la japonesa, ésta es una tasa alta de crecimiento. Excluido Chile, el resto de las economías del APEC mostró en esa década tasas menores a 4%. En la década de los noventa la crisis financiera asiática dejó su huella. Del grupo de alto crecimiento, sólo la mitad conservaron o ampliaron sus tasas de expansión: China, Corea del Sur, Singapur, Malasia, Vietnam y Chile. Para Japón ésta fue la llamada “década perdida”. En el grupo con menor ritmo de creci-

miento en la década anterior, tres países mantuvieron el mismo ritmo de progreso: Estados Unidos, Australia y Canadá; el resto (Nueva Zelanda, México, Filipinas y Perú) mostraron un mayor dinamismo, en especial la economía peruana.

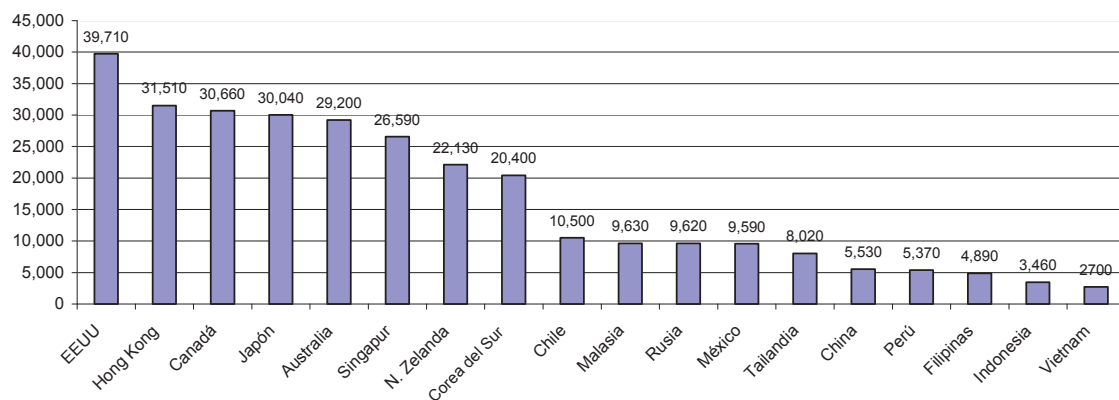
El progreso económico de las economías asiáticas en las dos décadas anteriores se ve reflejado en el crecimiento de los niveles de ingreso de su población, como puede observarse en la gráfica 3. De acuerdo con los parámetros del Banco Mundial, se consideran economías de ingreso alto: Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá, Singapur, Hong Kong, Nueva Zelanda y Corea del Sur, con un ingreso per cápita superior a 13 mil dólares corrientes. Con excepción de Vietnam, el resto de economías clasifica dentro del rango de ingreso medio y, en



Gráfica 3
APEC: ingreso per cápita, 2004
(dólares corrientes)



Ingreso por poder de compra
(dólares internacionales)



Fuente: World Bank, World Development Indicators database, julio de 2005.

este grupo, México, Chile, Malasia y Rusia son economías con ingreso per cápita medio alto o superior a cuatro mil dólares.

Es importante señalar que si el ingreso per cápita en dólares corrientes es ajustado por los precios internos a los que se enfrentan los habitantes de estos países, la situación anterior se modifica. Tomando a Estados Unidos como referencia, los cálculos del ingreso, medidos por la paridad del poder de compra, nos permiten apreciar estas diferencias. Destaca Japón que, del

segundo lugar, pasa a ocupar el cuarto lugar de acuerdo con el ingreso medido en dólares internacionales. En la mayoría del resto de los países la capacidad de poder de compra es mayor por los menores precios internos. Aunque es importante señalar que esta mayor capacidad de poder de compra puede estar influida por los subsidios otorgados a los precios de los alimentos o de los servicios básicos, como sería el caso de China.

Los dos indicadores analizados nos permiten inferir que la rápida expansión de

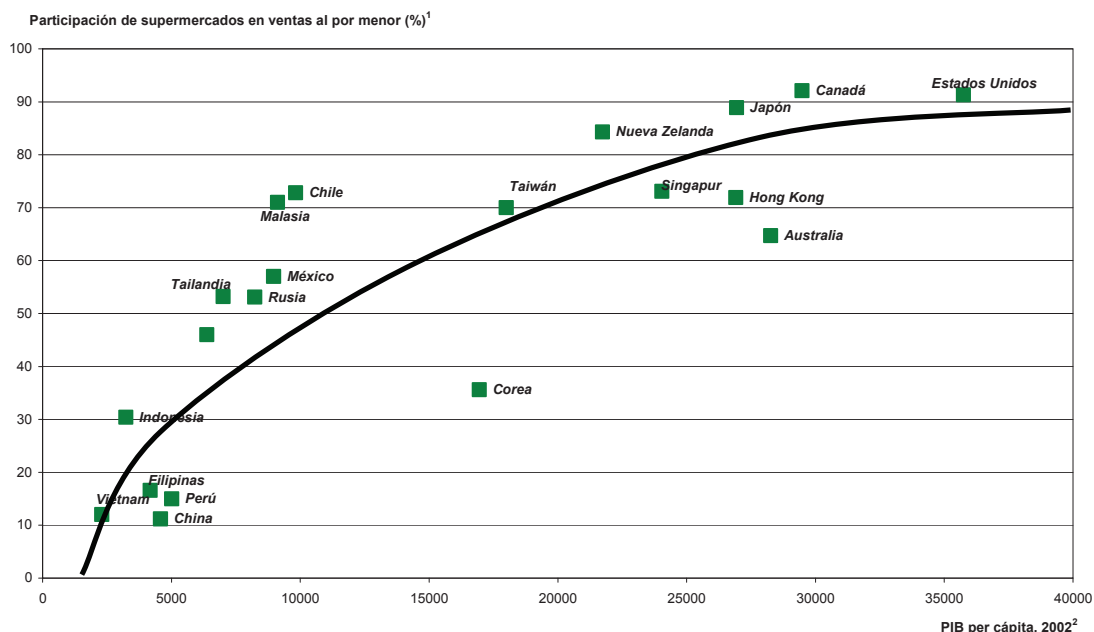
estas economías ha implicado una transformación productiva con un mayor peso relativo de la industria y los servicios. Las actividades primarias, como ya se señaló, tienden a disminuir en términos relativos a medida que las economías se desarrollan. Ello implica un mayor crecimiento de las ciudades y una mayor concentración de la población en áreas urbanas. Esta transformación implica que la demanda por alimentos de las clases urbanas tiende a aumentar.

Actualmente, de acuerdo con el estudio del PECC, las ventas al por menor de alimentos en la región del APEC llegaron a 1.8 mil millones de dólares en 2005, y el cambio más importante se ha dado en la forma en que estos alimentos llegan al con-

sumidor: los comercios tradicionales están siendo sustituidos por los supermercados y las tiendas de conveniencia —o establecimientos modernos de alimento—, los cuales ya poseen 75% de este mercado. En general en la mayoría de las economías del APEC la penetración de los supermercados ha experimentado una rápida expansión (gráfica 4).

La relevancia de la “revolución” en el comercio de alimentos al por menor consiste en que una alta proporción de las ventas de los establecimientos “modernos” involucrados en la comercialización de los alimentos está constituida por productos importados. Por lo tanto, éstos constituyen un buen canal para que las exportaciones de alimentos puedan penetrar con mayor

Gráfica 4
APEC: la penetración de supermercados en la venta de alimentos e ingreso per cápita



Fuente: tomado de Pacific Economic Cooperation Council (PECC). A revolution in food Retailing. [http:// www.pecc.org/food/papers/pfso2005-2006.pdf](http://www.pecc.org/food/papers/pfso2005-2006.pdf). 2005.

¹ Se refiere a supermercados y tiendas de conveniencia.

² Paridad de poder de compra, Banco Mundial.

facilidad los mercados extranjeros.¹¹ Cabe resaltar que si bien las cadenas internacionales de supermercados como Walmart, Carrefour, Woolworth, 7-Eleven están participando activamente de este mercado, también las empresas nacionales tienen una buena tajada del pastel.¹²

Conclusión

Desde que iniciara la primera etapa de la reforma y la liberalización agrícola en 1994 (con el *Acuerdo agrícola* del GATT), el comercio agroalimentario mundial se ha incrementado, pero todavía tiene un amplio potencial de expansión a medida que las economías más proteccionistas prosigan con las respectivas reformas de sus sectores. El APEC, que promueve la liberalización del comercio y la inversión en la región Asia-Pacífico, ha apoyado también los esfuerzos de liberalización en la OMC. Pero conciliar los intereses de los diferentes actores en las negociaciones agrícolas ha constituido un proceso largo y lento, y a veces frustrante, como fue el caso de la iniciativa de la liberalización temprana de sectores del APEC. Finalmente, el “nuevo marco” acordado en el seno de la OMC en 2004 ha abierto nuevos espacios para una mayor apertura.

A los países en desarrollo, que poseen ventajas comparativas y no pueden aprovecharlas pues tropiezan con las barreras proteccionistas de los países desarrollados, se les abren nuevas oportunidades. Para este grupo de países la apertura agrícola multilateral no sólo significa mayores entradas de divisas sino también oportunidades para generar un mayor ingreso para los agricultores, que por lo general presentan los mayores índices de pobreza. Ello sobre todo si se toma en cuenta el fuerte peso relativo que el sector agrícola todavía tiene en estas economías.

Si bien ha sido importante la presión externa de los organismos multilaterales para abrir el comercio agrícola de los países desarrollados, no menos relevantes han sido los factores internos. En los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán, que se han convertido en importantes importadores netos de alimentos no obstante la aplicación de una política agrícola proteccionista durante la posguerra, las contradicciones que se han dado al interior de sus sectores agrícolas los han estado llevando a depender en mayor medida de los mercados externos para satisfacer la demanda. En los noventa estas tres economías de Asia del Este se han visto forzadas a ir abriendo paulatinamente sus mercados.

México, por su parte, con la liberalización unilateral que emprendió a partir de mediados de los ochenta y el impulso a la liberalización recíproca de los noventa, se ha ido especializando en su comercio agroalimentario. Las exportaciones de frutas y vegetales se han expandido fuertemente, al tiempo que se incrementaban las importaciones de cereales y oleaginosas. Por razones geográficas y por la apertura inicial del mercado norteamericano con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el comercio de alimentos de México ha tendido a concentrarse en Estados Unidos.

El crecimiento de los mercados alimentarios asiáticos pasó inadvertido para México en los ochenta y noventa. Y hasta entrada la década de 2000 México comenzó a voltear hacia el Pacífico asiático, con el reciente Acuerdo de Asociación Económica firmado con Japón y las negociaciones que lleva a cabo con Corea del Sur. Frente a estas economías, México tiene ventajas comparativas en el sector alimentario que puede aprovechar. 

Anexo I.1
APEC: Acuerdos de Asociación Económica y/o Tratados de Libre Comercio
A marzo 2006

Economías de APEC	Acuerdos y/o Tratados					Total Acuerdos con economías de APEC	Otros fuera de APEC*	Total países
Australia	Tailandia (2005)	Estados Unidos (2005)	Singapur (2003)	Nueva Zelanda (1983)	Papua Nueva Guinea (1991)	5	SPARTECA (1982)	14
Brunei	Nueva Zelanda, Singapur y Chile (2005)	Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia (ASEAN) (1984)	Vietnam (ASEAN) (1995)			2	0	8
Canadá	México y Estados Unidos (1994)	Chile (1997)				2	Israel (1997) Costa Rica (2002)	5
Chile	Estados Unidos (2004)	México (1999)	Corea del Sur (2004)	Canadá (1997)	Perú (1998)	6	Brunei, Nueva Zelanda y Singapur (2005) El Salvador (2002) Costa Rica (2002) UE (2003) EFTA (2004) MERCOSUR (1996) Bolivia (1993) Ecuador (1994) Venezuela (1993) Colombia (1993) Centroamérica (1999)	50
China	Hong Kong (2003)	ASEAN (2003)				2	Macao (2004)	12
Corea del Sur	Singapur (2006)	Chile (2004)				2	0	2
Estados Unidos	México y Canadá (1994)	Chile (2004)	Singapur (2004)	Australia (2005)		4	Israel (1985) Bahrain (1994) Jordania (2001) Marruecos (2006)	9
Filipinas	Brunei (ASEAN) (1984)	Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia (ASEAN) (1967)	Vietnam (ASEAN) (1995)			1	0	9
Hong Kong	China (2004)					1	0	1
Indonesia	Brunei (ASEAN) (1984)	Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia (ASEAN) (1967)	Vietnam (ASEAN) (1995)			1	0	9
Japón	Singapur (2002)	México (2005)	Malasia (2005)			3	0	3
Malasia	Japón (2005)	Brunei (ASEAN) (1984)	Filipinas, Indonesia, Singapur y Tailandia (ASEAN) (1967)	Vietnam (ASEAN) (1995)		2	0	10
México	Estados Unidos y Canadá (1994)	Chile (1999)	Japón (2005)	Perú (1987)		4	Costa Rica (1995) Bolivia (1995) G3 (1995) Nicaragua (1998) Israel (2000) UE (2000) EFTA (2001) TN (2001) Uruguay (2003)	44
Nueva Zelanda	Tailandia (2005)	Singapur (2001)	Australia (1983)	Brunei, Chile y Singapur (2005)		4	0	5
Papua Nueva Guinea	Australia (1991)					1	0	1
Perú	Chile (1998)	México (1987)				2	Comunidad Andina (1969) MERCOSUR (2003) Argentina (2000) Brasil (1999)	10
Rusia						0	Armenia (1993) Kyrgyz (1993)	2

Singapur	Estados Unidos (2004)	Australia (2003)	Japón (2002)	Nueva Zelanda (2001)	República de Corea (2006)	Brunei (ASEAN) (1984)	Vietnam (ASEAN) (1995)	Indonesia, Malasia, Filipinas, y Tailandia (ASEAN) (1967)	Brunei, Chile y Nueva Zelanda (2005)	7	EFTA (2003)	17
Tailandia	Australia (2005)	Nueva Zelanda (2005)	Indonesia, Malasia, Filipinas y Singapur (ASEAN) (1967)	Brunei (ASEAN) (1984)	Vietnam (ASEAN) (1995)					3	0	11
Taiwán										0	Panamá (2003)	1
Vietnam	Perú (1998)	Brunei (ASEAN) (1984)	Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia (ASEAN) (1967)							2	0	10
TOTAL										54	26	233

Fuente: Regional Trade Agreement Notified to the GATT/WTO and in Force. By type of Agreement. As March 2006. <http://www.wto.org>

*Incluye los Acuerdos

Preferenciales

EFTA (Acuerdo Europeo de Libre Comercio) incluye a: Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein.

UE (Unión Europea): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. El 1 de mayo de 2004, 10 países más ingresaron a la UE.

Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú).

MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

G3 (Colombia, Venezuela y México).

TN: Guatemala, Honduras y El Salvador.

SPARTECA (South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement): Islas Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Papua Nueva Guinea, Islas Solomon, Tonga, Tuvalu y Samoa Occidental.

Notas

- Más adelante se amplía la explicación sobre las causas del mayor proteccionismo agrícola, dependiendo del grado de desarrollo de los países.
- Sólo cuatro países (Japón, Corea del Sur, Filipinas e Israel) invocaron “tratamiento especial” para restringir las importaciones de productos considerados sensibles durante el periodo de implementación. Los tres primeros para el arroz, e Israel para carne de oveja, leche y ciertos quesos. Más adelante, Japón e Israel renunciaron a este derecho. Taiwán, cuando se adhirió a la OMC en 2002, también solicitó este tratamiento especial para el arroz, pero después renunció también a este derecho. El “trato especial” significa que se permite que en determinadas condiciones definidas estrictamente, un país mantenga restricciones a la importación hasta el fin del periodo de aplicación. Las condiciones se refieren a que las importaciones de los productos agropecuarios hayan sido menores de 3% del consumo interno durante el periodo 1986-1988; que no se hayan concedido subvenciones a la exportación de esos productos desde 1986; que se apliquen al producto agropecuario medidas eficaces de restricción de la producción, y que se den oportunidades de acceso mínimo. Las oportunidades de acceso mínimo son de 4% del consumo interno al inicio del periodo de implementación, hasta alcanzar 8% al sexto año (fue el caso de Japón; véase capítulo II).
- OMC, *The Agriculture Agreement: new rules and commitments*, y *Negociaciones sobre la agricultura: información general*, en <http://www.wto.org>.
- Actualmente 30 países son miembros de la OCDE (establecida en 1960), entre ellos Japón, Corea del Sur y México. Países fundadores: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y Estados Unidos. Se adhirieron después: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría, Polonia y Corea del Sur (1996) y República Eslovaca (2000).
- El periodo 1986-1988 fue el que se tomó como base para establecer los niveles de reducción de los diferentes instrumentos de política comercial en la Ronda de Uruguay.
- Estas cifras provienen de la OCDE, 2004, cuadros I.1 y I.3.
- El PSE correspondiente a los países mencionados en 2001-2003 era el siguiente (en porcentajes): Australia 4, Nueva Zelanda 2, Japón 58, Corea del Sur 64, Noruega 71, Suiza 73 y Estados Unidos 20 (OCDE, 2004).
- OMC, *Negociaciones sobre la agricultura. Información general*, op. cit.; MAFF, 2004.
- Véase en el capítulo II, más adelante, la discusión sobre la política exterior de Japón y su

participación en el proceso del establecimiento del APEC.

10. Los aspectos relevantes de la transformación referida fueron expuestos en el estudio realizado por el Consejo Económico de Cooperación del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés), en el cual se basa principalmente esta sección. Véase PECC, 2005.
11. Véanse más adelante, en los capítulos respectivos, los casos específicos de Japón, Corea del Sur y Taiwán.
12. Véase PECC, 2005, tabla 2.

Referencias bibliográficas

Anderson, Kym, Feridhanusetyawan Erwidodo, y Anna Strutt (2003) "Agriculture and the Doha Development Agenda", en Will Martin (ed.), *Options for Global Trade Reform: A View from the Asia-Pacific*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

APEC (2005) "2005 APEC Food System Report to Ministers", 17th APEC Ministerial Meeting, Busan, Korea, 16 de noviembre.

Consejo Económico de Cooperación del Pacífico (PECC) (2005) *A Revolution in Food Retailing*, en www.pecc.org/food/papers/pfso2005-06.pdf.

Ingco, Merlinda D., y John D. Nash (2004) "What's at

Stake? Developing-Country Interests in the Doha Development Round", en Merlinda D. Ingco (ed.), *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, Banco Mundial.

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) (2004) *Annual Report on Food, agriculture and Rural Areas in Japan, FY 2004*, Japón.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (s/f) *Negociaciones sobre la agricultura: información general*, en <http://www.wto.org>.

— (s/f) *The Agriculture Agreement: new rules and commitments*, en <http://www.wto.org>.

Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE) (2004) *Agricultural Policies in OECD Countries. At a Glance*, cuadros I.1 y I.3. París: OCDE.

Ravenhill, John (2003) "Evaluating APEC", en Arturo Santa-Cruz (ed.), *What's in a Name? Globalization, Regionalization, and APEC*, Col. Cuenca del Pacífico: retos y oportunidades para México, vol. 4. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Soesastro, Hadi (2003) "APEC: The Joy of a Process", en Arturo Santa-Cruz (ed.), *What's in a Name? Globalization, Regionalization, and APEC*, Col. Cuenca del Pacífico: retos y oportunidades para México, vol. 4. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Vanzetti, David, y Els Wynen (2004) "The 'Multifunctionality' of Agriculture and its Implications for Policy", en Merlinda Ingco (ed.), *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, Banco Mundial.