

Políticas y negociaciones comerciales

México comparte las lecciones aprendidas

El Nudo de Políticas y Comercio: Punto Focal México es un centro aglutinador en el que confluyen, por una parte, la experiencia mexicana y, por la otra, los requerimientos de los países de la región que puedan enriquecerse de aquella.

Gloria Abraham Peralta

Especialista en Políticas y Negociaciones Comerciales, IICA

Los cambios sucedidos a nivel global en las postrimerías del siglo XX fueron el resultado inevitable de la búsqueda de opciones reales que constituyeran el motor del desarrollo y del crecimiento económico de los países.

La liberalización de las economías y la apertura comercial fueron la pieza fundamental de una nueva estrategia, que permitiera a los países caminar por la ruta del desarrollo sostenible en el largo plazo.

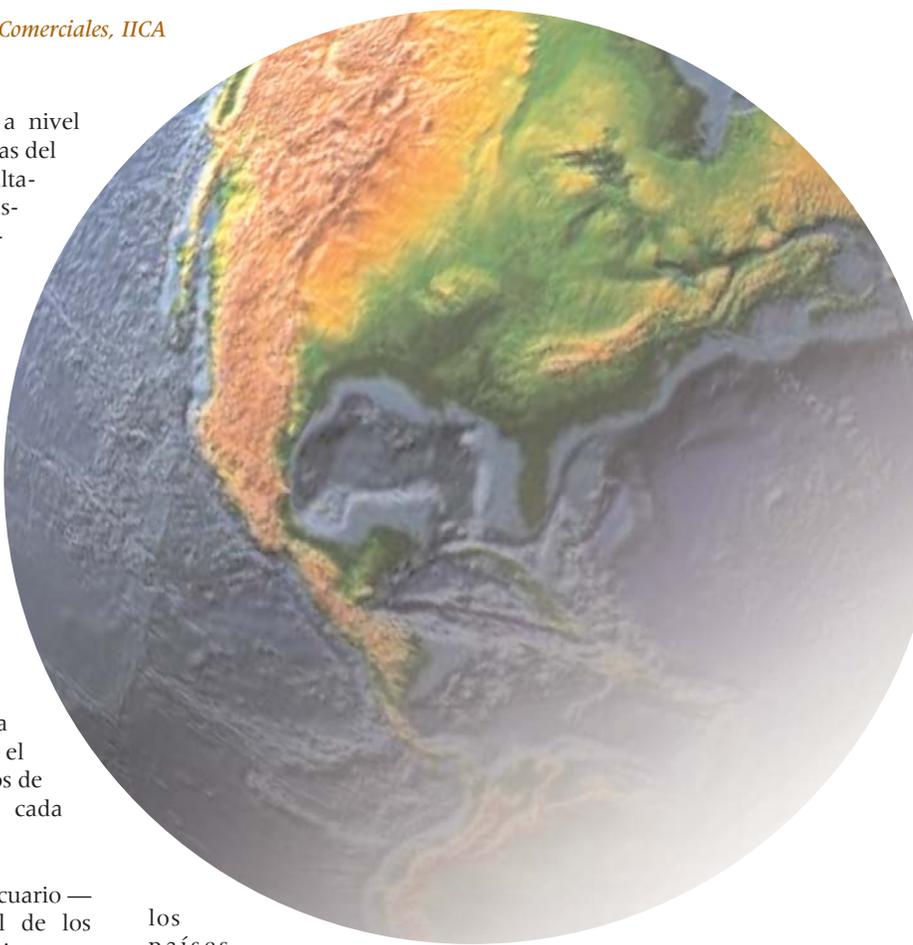
Para la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe esta decisión implicó reformas estructurales no solo en la concepción de la política pública, sino también en la operatividad de las instituciones y en el diseño y aplicación de los instrumentos de los programas especializados en cada nación.

En el caso particular del sector agropecuario — como parte de la expresión global de los cambios— las transformaciones internas consecuencia de una nueva concepción del papel del Estado tienen, a su vez, correspondencia en el ámbito multilateral. El comercio internacional agrícola se disciplina por primera vez a partir de la suscripción del Acuerdo sobre Agricultura incorporado en los Acuerdos de la Ronda Uruguay, donde también se define la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Este hecho tiene repercusiones sustantivas ya que todas las medidas discrecionales que

los países utilizaban con el propósito de proteger su agricultura e incrementar artificialmente, por la vía de los subsidios, la competitividad internacional, debieron ser consolidadas e iniciar su proceso de reducción.

La normativa incorporada en el Acuerdo sobre Agricultura tiene la particularidad de trascender el comercio exterior en cuanto a las disciplinas atinentes como aranceles, barreras no arancelarias y subsidios a las exportaciones,



La mayoría de los países de América Latina y el Caribe reconoce que su capacidad nacional de negociación y sobre todo de implementación de los acuerdos comerciales, requiere ser reforzada.

para encaminarse a definir reglas sobre apoyos internos. Lo anterior establece limitaciones para las políticas domésticas de estímulo y protección al sector agropecuario nacional.

Este marco multilateral, sin ser todavía exhaustivo, constituye entonces referencia obligada para las definiciones nacionales en política comercial externa y en política sectorial.

La búsqueda de oportunidades de acceso a terceros mercados ha logrado su mayor expresión con la suscripción de tratados de libre comercio. El escenario multilateral aporta algunas oportunidades a través de la Cláusula de la Nación Más Favorecida; no obstante, la apertura negociada a través de los tratados de libre comercio es más eficiente y más pronta en la obtención de resultados.

Estas negociaciones comerciales implican esfuerzos importantes de preparación, definición de los objetivos que se procura alcanzar, así como alguna forma de reconocimiento de las asimetrías, cuando son economías desiguales. Sin embargo, implementar los acuerdos alcanzados y derivar las mayores ventajas es la tarea que, una vez concluida la negociación, requiere de grandes esfuerzos nacionales. El sector privado debe adoptar todas las medidas necesarias para lograr acceso sostenible al mercado del socio comercial, mientras el sector público debe adoptar las políticas, programas e instrumentos de acompañamiento al sector productivo nacional.

Los países de América Latina y el Caribe han suscrito una multiplicidad de tratados de libre comercio en los últimos años, con el propósito de lograr un acceso conveniente de sus exportaciones. Pero, de acuerdo con sus propias manifestaciones, su capacidad nacional de negociación y sobre todo de implementación de los acuerdos comerciales, requiere ser reforzada.

Para acompañar a sus Estados Miembros en tales desafíos, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) elaboró el Programa de Cooperación Regional denominado "Nodo de Políticas y Comercio: Punto Focal México". De esa manera sigue el mandato de *"apoyar a los países miembros para facilitar una participación activa del sector agrícola en los distintos escenarios de las negociaciones comerciales, así como de soporte a la toma de decisiones de políticas públicas, de tal manera que el proceso de inserción en los mercados internacionales, el incremento de la competitividad de los sistemas agroalimentarios, sean instrumentos idóneos y efectivos para mejorar la rentabilidad de la agricultura, incrementar los niveles de vida y reducir la pobreza de la población rural"*.

Se trata de una contribución al esfuerzo mayor que realiza el Instituto a través de la Coordinación de Políticas y Negociaciones Comerciales, así como de los Programas Regionales que se ejecutan desde diferentes latitudes del hemisferio.

Nodo de Políticas y Comercio: Punto Focal México

México inicia su proceso de apertura unilateral con su adhesión al GATT, a mediados de la década de los años ochenta, y posteriormente con la suscripción del TLCAN, profundiza y consolida la liberalización de su comercio a través de las concesiones negociadas en el Tratado.

La adopción de una nueva estrategia de desarrollo requirió efectuar una reforma estructural de gran envergadura que abarcó todos los órdenes del Estado mexicano, desde cambios constitucionales hasta el replanteamiento y cierre de instituciones; desde la modificación conceptual y operativa de los instrumentos de intervención, hasta la puesta en marcha de una nueva forma de diseñar e implementar las políticas públicas.

La definición e instrumentación de una política sectorial que contribuyera al logro de los objetivos de desarrollo del país, en el caso del sector agropecuario, ha sido una tarea compleja que ha requerido la contribución de una gran cantidad de agentes públicos y privados, que se abocaron a trabajar en el diseño de instrumentos novedosos que acompañaran al sector productivo en la transición hacia el libre comercio.

Diez años de políticas sectoriales coherentes y continuas han permitido a los mexicanos contar con elementos de análisis enriquecidos para la toma de decisiones en política sectorial.

Durante este período se han diseñado y puesto en marcha una serie de programas nuevos, que son coherentes con las reformas adoptadas y cuyos objetivos de corto, mediano y largo plazo han sido los de acompañar al sector productor en el camino hacia el libre comercio para una inserción exitosa en la economía mundial, apoyar el ingreso de los productores, estimular el cambio a cultivos más rentables y brindar certidumbre a los productores en el largo plazo.

La experiencia del desempeño de los instrumentos, que han sido evaluados en cuanto a su eficacia de



El IICA elaboró el Programa de Cooperación Regional denominado "Nodo de Políticas y Comercio: Punto Focal México".

cumplimiento, no en lo referente a su eficiencia en cuanto a su contribución al logro de los objetivos de la política sectorial, ha sido utilizada para introducir modificaciones a los mismos.

Es importante destacar el esfuerzo de retroalimentación y análisis efectuado por los "tomadores de decisión" que han ido diseñando, e implementando al mismo tiempo, la política sectorial con sus instrumentos así como adoptando los mecanismos correctivos que han sido necesarios.

México posee gran capacidad y experiencia en una de las áreas más complejas de los procesos de reforma de la política pública, como es la reforma institucional y la generación de instrumentos para el sector agropecuario, en el marco de los procesos de apertura.

En este sentido, probablemente la mayor riqueza reside en la continuidad de las políticas y de los equipos encargados de su aplicación.

Por otra parte, México cuenta con la experiencia acumulada de diez años de desempeño de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que constituye el primer acuerdo comercial suscrito por un país en desarrollo con países desarrollados, el cual no contiene excepciones y donde las asimetrías de las economías involucradas se reconocen a través de los plazos más largos de desgravación.

Asimismo, con posterioridad a la suscripción del TLCAN, México ha continuado en procesos de negociación comercial que han culminado con el hecho de que en la actualidad tiene tratos comerciales preferenciales con 43 países.

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe ha recorrido caminos similares. La apertura de sus economías y las reformas estructurales han constituido la base de sus estrategias de desarrollo, desde inicios de la década de los años noventa.

La búsqueda de nuevos generadores del crecimiento económico fue acompañada con reformas de carácter estructural congruentes con los nuevos requerimientos, reduciendo gasto público, redefiniendo las funciones del Estado y sus instituciones, así como con la adopción e instrumentación de la política pública.

Para el sector agropecuario de los países de la región, este cambio en la estrategia de desarrollo ha significado un proceso complejo de transición pues los paradigmas cambiaron, y si bien los países han desarrollado diversas capacidades y experiencias en materia de negociaciones agrícolas y en la definición de políticas públicas adecuadas, no ha sido un proceso programado. La dinámica de los acontecimientos es mucho mayor que las capacidades técnicas e institucionales disponibles en el ámbito nacional.

Es en este sentido, y tomado en consideración el mandato del IICA mencionado más arriba, que se elaboró el programa de cooperación denominado Nodo de Políticas y Comercio: Punto Focal México, que sirve de centro aglutinador donde confluyen la experiencia mexicana, por una parte, y los requerimientos de otros países de la región que puedan enriquecerse de esta, por la otra.

Los objetivos

Este Programa se propone que los países de América Latina y el Caribe conozcan la experiencia mexicana en el proceso de gestión de la política pública agrícola para el acompañamiento del sector productor en el proceso de transición hacia el libre comercio.

En segundo lugar, difundir la perspectiva del sector agropecuario mexicano (público y privado) en cuanto al seguimiento de Tratados, aprovechamiento de la apertura de mercados, identificación de las dificultades y de las opciones de solución.

En tercer término, conocer el proceso de organización operativa hacia el libre comercio del sector privado y sus experiencias de interlocución con las autoridades mexicanas.

Finalmente, se procura compartir el análisis del desempeño del sector agropecuario mexicano a diez años de la vigencia del TLCAN, los aciertos y desafíos.

Para alcanzar los propósitos del Programa se identificaron en principio cinco áreas temáticas, en cuyo marco se ejecutarán actividades de cooperación técnica, en beneficio de los países miembros del Instituto.

Modalidades de trabajo

Las modalidades de trabajo son la forma de operar del Nodo de Políticas y Comercio, y se han identificado inicialmente las siguientes:

1. Estudios y su difusión. Existe gran cantidad de estudios de análisis de impacto en el sector agropecuario mexicano, efectuados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), grupos académicos, sector productor y por el IICA. Estos enfocan de manera global las repercusiones de la apertura, las políticas asumidas por otros países socios comerciales, la competitividad de cadenas productivas, así como el desempeño del sector en su conjunto.

Tales trabajos resultan de provecho en otros países de la región, no solamente porque sus conclusiones y recomendaciones pueden ser útiles para sus agentes económicos, sino también porque han desarrollado una metodología de análisis que puede ser replicada.

2. Talleres y seminarios. En todas las regiones y países se ejecutan actividades de capacitación, así como foros de concertación y análisis, con el propósito de conocer los alcances de las decisiones gubernamentales; elaborar propuestas sobre tratados de libre comercio; seguir la evolución de las negociaciones multilaterales y hemisféricas; e identificar los márgenes de acción en políticas de protección y acompañamiento del sector en los procesos de libre comercio. La experiencia de estudios de la realidad mexicana resulta enriquecedora para los participantes.

3. Misiones específicas. Existen necesidades puntuales de los países que requieren apoyo técnico específico, ya sea para diseñar, implementar o evaluar instituciones encargadas de la ejecución de programas y servicios públicos. También aquí la capacidad técnica desarrollada en México puede ser de gran utilidad.

Primeras actividades del Nodo

En cumplimiento de lo programado, el Nodo inició operaciones durante el segundo semestre del año 2004, iniciando con una pasantía para funcionarios del sector agrícola de Centroamérica, en asocio con el Programa Regional de Desarrollo de Capacidades del Recurso Humano para la Administración de Tratados de Libre Comercio. Estos funcionarios estuvieron durante una semana conociendo, en la práctica, cómo operan las diversas dependencias mexicanas, públicas y privadas, vinculadas a la administración de tratados; a la promoción de exportaciones agrícolas; al manejo de sistemas de información, así como aquellas que se ocupan de las prácticas desleales de comercio. Como seguimiento de esta pasantía se organizaron actividades, al inicio del presente año 2005, en Nicaragua y El Salvador, en cuales funcionarios de la Secretaría de Agricultura de México profundizaron en el análisis de temas específicos.

Asimismo, a inicios del presente año, se organizó una jornada de reflexión para un grupo de funcionarios públicos y privados de Colombia, que requería conocer, en detalle, el desempeño del TLCAN y su impacto real en el sector agropecuario mexicano.

En este mismo sentido, se acompañó al Ministro de Agricultura de Panamá en un análisis detallado sobre los escenarios vigentes en las negociaciones comerciales internacionales, particularmente en el marco bilateral, con el propósito de apoyar la integración de la unidad encargada de esos temas en el MIDA en Panamá.

Por otra parte, en la Oficina del IICA en México se elaboró el "Informe sobre el impacto de la Ley de Seguridad Agropecuaria y de Inversión Rural 2002 de EEUU y sus implicaciones en México y en los mercados agropecuarios internacionales", que ha sido compartido con todas las Oficinas y Direcciones del Instituto. La particularidad de este informe es que, además del análisis de todos los instrumentos y programas que contempla esa ley, efectúa un análisis de caso sobre productos específicos y su desempeño a partir de la puesta en marcha del *Farm Bill*.

Implementar los acuerdos de libre comercio y derivar las mayores ventajas requiere de grandes esfuerzos nacionales: el sector privado debe adoptar medidas para lograr un acceso sostenible al mercado del socio comercial, mientras el sector público debe adoptar las políticas, programas e instrumentos de acompañamiento al sector productivo.

4. Pasantías. Esta modalidad de cooperación técnica consiste en organizar, a solicitud de grupos de interés, estancias de una semana en México, para conocer el funcionamiento de algunas dependencias públicas, encargadas de la administración de instrumentos de política pública y de la administración de tratados de libre comercio.

5. Capacitación de alto nivel en diseño y ejecución de políticas públicas. Los beneficios derivados de la apertura comercial y de la suscripción de tratados comerciales no son automáticos, y no dependen solamente de una buena negociación comercial.

Es importante que los países cuenten con políticas públicas con visión de largo plazo que contemplen medidas de corto y mediano plazo de acompañamiento a los productores con mayores dificultades de incorporación al libre comercio. Es asimismo relevante el diseño de instrumentos e instituciones idóneos para apoyar el incremento de la competitividad; la aplicación adecuada de regulaciones técnicas; y el funcionamiento eficiente de los servicios y los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial que garanticen una mayor y mejor capacidad de gestión.

En este sentido, la experiencia de México es muy enriquecedora en la medida en que tiene más de una década de contar con una política sectorial coherente y continua, en donde se ha revisado su desempeño y se han adoptado los mecanismos correctivos.

Desafíos futuros

La agenda comercial de los países de América Latina y el Caribe ha sido muy intensa en los últimos años. Se han multiplicado los tratados de libre comercio suscritos, continúan las negociaciones en muchos países y se perfilan conversaciones en otros tantos.

El escenario es complejo pues existe una dinámica tendiente a que cada país suscriba los acuerdos

comerciales que sean necesarios para garantizarse acceso al mercado de los principales socios comerciales.

Sin embargo como se mencionó al inicio, este esfuerzo negociador, de por sí extenuante, debe generar en paralelo una capacidad nacional que se ocupe de la administración de los tratados de libre comercio.

En este aspecto, las tareas que debe ejecutar el sector público así como el sector privado son múltiples y de gran envergadura y de su idoneidad dependerá el éxito de una efectiva inserción en el mercado internacional.

El Nodo de Políticas y Comercio ha sido concebido como un programa que ofrece a los países miembros del IICA compartir la experiencia mexicana desde varias perspectivas; desde el proceso de organización y preparación de las negociaciones comerciales, hasta la administración de los tratados pasando por el proceso de gestión de la política pública, sus instrumentos e instituciones.

Para el presente año, se está trabajando en la organización del Curso de Alto Nivel en Diseño y Ejecución de Políticas Públicas, cuyo objetivo es acompañar a los países en sus esfuerzos para diseñar políticas e instrumentos de apoyo a la agricultura que se encuentren de conformidad con las reformas económicas de los países, e insertas en la agenda del desarrollo nacional.

La característica de ser un centro aglutinador de requerimientos y oferta, permite al Nodo gran flexibilidad para organizar y ejecutar las actividades que sean necesarias.