

SEGUNDA SECCIÓN
POLÍTICAS AGRÍCOLAS: CONTEXTO INTERNACIONAL
Y PROPUESTAS PARA MÉXICO 2024-2030

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE MÉXICO

POST SCRIPTUM*

JUAN DE DIOS TRUJILLO FÉLIX**

COMERCIO Y GEOPOLÍTICA

El mundo está en circunstancias muy distintas de las que existían cuando concluyó la Ronda de Uruguay y se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), dando paso a la liberación comercial y a la globalización neoliberal como destino enmarcada en el Consenso de Washington. La adopción del comercio libre empalmó con la disolución de la Unión Soviética y determinó un amplio dominio occidental, por lo tanto, se asoció a un cambio geopolítico de grandes repercusiones, siendo una de sus expresiones la ampliación de la Unión Europea.

Hoy las realidades son muy diferentes: el orden liberal internacional liderado por Estados Unidos está en crisis y economías desarrolladas están aplicando medidas de política que socaban el libre comercio y la OMC. Economías avanzadas han retornado al nacionalismo económico y al proteccionismo comercial.

Un aspecto clave para la liberalización del comercio agrícola fue la conclusión de la Ronda de Uruguay, que dio lugar a la transformación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en OMC. Las negociaciones, de carácter multilateral, llevaron a establecer reglas respecto a políticas comerciales (cuotas y aranceles) y las medidas de orden interno, estableciendo tipos de apoyo permisibles y restricciones sobre montos (Medida Global de Ayuda), así como sobre las características que debían tener los instrumentos para no ser sancionados como distorsionantes del comercio.

* Post scriptum al capítulo “El contexto internacional de las políticas agrícolas de México” (Trujillo, 2018).

** Universidad Autónoma de Sinaloa.

La rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Europea fue determinante para el resultado de las negociaciones multilaterales producto de la Ronda de Uruguay, debido al efecto de sus políticas sobre los precios de productos agrícolas en el mercado internacional. Sin embargo, en las negociaciones posteriores lanzadas en la Ronda de Doha y continuadas en distintas reuniones ministeriales, la falta de consenso para avanzar en mayores reformas ha estado marcada por los desacuerdos entre países desarrollados y las economías de ingreso medio y bajo que reclaman un trato acorde con su nivel de desarrollo.¹ Además, las temáticas de interés se han diversificado, como reflejo de los cambios ocurridos en los mercados globales.² En su momento, Doha fue denominada Ronda del Desarrollo en respuesta a la resistencia y demandas de países de menor ingreso y de organizaciones de la sociedad civil.

Estados Unidos vio disminuir su capacidad de imponer con facilidad su visión y sus intereses sobre cualquier país en las negociaciones multilaterales. Por otra parte, en reacción a fallos contrarios a sus intereses en casos de disputas comerciales, desde la administración de Barack Obama ese país recurrió al bloqueo de la integración y operación del Órgano de Apelaciones, el principal instrumento con que cuenta la OMC para hacer cumplir sus acuerdos.

Mientras tanto, China ha desplazado ya a Estados Unidos a un segundo lugar en la participación en las exportaciones mundiales, donde las viejas economías avanzadas aún continúan jugando un papel relevante. Sin embargo, análisis prospectivos adelantan que ese país pasará pronto a ser la economía más grande en términos de PIB en dólares de mercado, no solamente en dólares a paridad de poder de compra. Además, Estados Unidos podría verse también desplazado de la segunda posición por la India.

En los tiempos actuales, del impulso a la integración global basada en la liberalización comercial multilateral sujeta a reglas se está transitando, con mayor fuerza hacia la formación de bloques económicos plurilaterales (acuerdos regionales tipo Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos, Canadá o la Asociación Comprehensiva Económica Regional de 15 países de Asia-Pacífico); o bien al bilateralismo; y, destacablemente, a la aplicación agresiva de aranceles, la utilización abierta de políticas industriales, antes descalificadas, y a la fragmentación de las cadenas de suministro. Está planteándose ahora, inclusive, el desacople amplio en dos grandes bloques de manera similar a la situación que se tenía durante el periodo de la Guerra Fría.

Obviamente este nuevo escenario no es producto de la crítica académica a la hiperglobalización (Rodrik, 2018 y Stiglitz, 2017) ni de la

reivindicación teórica de políticas industriales. Es básicamente el resultado de un cambio en la perspectiva de Estados Unidos, en reacción a transformaciones geoeconómicas que no previó, así como del papel relevante que ahora se asigna a la geopolítica en las relaciones internacionales (Rodrik, 2023). En este contexto, Europa gradualmente ha venido siendo arrastrada hacia la visión de Estados Unidos, lo cual se ha reflejado –en ambos casos– en la aplicación de políticas proteccionistas y de fomento industrial en torno a productos y servicios cada vez más relevantes para los mercados globales como chips, servicios informáticos, insumos para la instalación de plantas solares y producción de energías limpias, baterías y autos eléctricos.

Las viejas potencias coloniales agrupadas en el G7 ven amenazante la creciente competitividad comercial de China e inaceptable lo que denominan su capitalismo de Estado con políticas industriales muy estructuradas; a lo cual se añaden como focos de atención la recuperación de Rusia como potencia militar –y posiblemente económica si llegara a tomar forma la integración comercial euroasiática– y la relevancia creciente de países emergentes cuyas participaciones en el comercio y en el PIB mundial se han visto acrecentadas: algunos son parte del grupo de los BRICS.

En la geoeconomía actual son importantes la extensión territorial del país que se asocia a la disponibilidad de una base amplia de recursos y la densidad demográfica que determina el potencial que ofrecen la fuerza de trabajo y el mercado interno; y no únicamente el grado de desarrollo científico y tecnológico o la presencia de grandes corporaciones. Estos aspectos llevan a que economías emergentes con esas características puedan elevar rápidamente su peso relativo en la economía global al mantener tasas de crecimiento económico mayores que las de economías desarrolladas que hoy tienen un desempeño más estable y lento. En tal sentido, la convergencia económica que en teoría se produce a partir de una mayor liberalización del comercio de bienes y servicios y de los flujos de inversión es motivo de preocupación, pues su materialización lleva implícitamente a una redistribución global del poder.

El debilitamiento de la hegemonía estadounidense lleva a que el mundo pase de la pretensión de unipolaridad, a partir de la disolución de la Unión Soviética, a la multipolaridad como realidad, más que como visualización. Desde la perspectiva del comercio, se transita no a una desglobalización sino a una fragmentación, que se expresa en la tendencia al desacople de economías y a la relocalización (*onshoring*, *nearshoring* y *friendshoring*) de cadenas de suministro o sus eslabones. Los datos de comercio como proporción del PIB global correspondientes al periodo 2008-2021 así lo

indican: no hay una caída en la participación sino una ralentización en un margen entre 41% a 48% (Gobinath, 2024 y Aiyar et al., 2023).

A lo anterior ha contribuido la disrupción de las cadenas de suministro a consecuencia de la pandemia de Covid-19 y la guerra Rusia-Ucrania, disrupción que mostró los inconvenientes que presenta el sistema de cadenas globales de valor. Ante mayor riesgo geopolítico los procesos de relocalización se acentúan, ya que se opta por sacrificar eficiencia económica a cambio de mayor resiliencia. No podrá ser de otro modo mientras no se llegue a nuevos reequilibrios globales. Actualmente se pasa por una etapa de realineamiento a nuevos entornos geopolíticos, que llevan a reacomodos en materia de comercio e inversión. En estos tiempos, la incertidumbre caracteriza al comercio global, así como a las negociaciones comerciales y a la OMC como institución reguladora en los conflictos sobre comercio (Fernández, 2020).

El mundo occidental tiende a volverse más proteccionista, pero la mayoría de los países no marchan en la misma dirección. Dentro de los márgenes para la aplicación de medidas proteccionistas que les son permitidos por la OMC atendiendo a su condición de atraso relativo, en muchos países de menor desarrollo los gobiernos están buscando impulsar su crecimiento económico a través del comercio y la inversión, no cerrarse. Para estos puede ser preferible mantener la opción del marco de reglas de la OMC a depender de la condicionada voluntad de los gobiernos de economías avanzadas, sus sistemas legales o de órganos de arbitraje establecidos mediante acuerdos comerciales. Además, la OMC continúa siendo el marco de referencia básico para los acuerdos comerciales.

El Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay llevó al replanteamiento de los instrumentos de política agrícola y a nuevos diseños para hacer las medidas de intervención más compatibles con mercados libres. Bajo la idea de evitar guerras comerciales, se adoptó el enfoque centrado en ventajas comparativas, como base legítima de competitividad, llevando a la eliminación de medidas que pudieran abrir una brecha entre el precio doméstico y el precio internacional, o dar competitividad artificial mediante subsidios. Estas medidas podrían ser potencialmente distorsionantes en la asignación de recursos y causar ineficiencia económica. No obstante, desde el principio se recurrió al empleo de barreras no comerciales, como las normas sanitarias y estándares de inocuidad, que se han venido ampliando a lo ambiental y ecológico (restricciones sobre plaguicidas, organismos genéticamente modificados y cuidado animal) y a lo social a través de diversos acuerdos (prohibición del trabajo infantil y respeto a derechos humanos y laborales).

En las medidas de apoyo a la agricultura se prescribió que debían estar desacopladas respecto a precios y producción corrientes, recurriendo a transferencias o pagos directos como apoyo al ingreso; y no en compensación de bajos precios o ingresos insuficientes para hacer frente a los costos. En general, sean o no distorsionantes de los mercados, lo que se tiene ahora es una multiplicación de instrumentos de apoyo (para el caso de Estados Unidos, véase Baldwin et al., 2021 y Baldwin et al., 2023). En tal sentido, la capacidad presupuestaria de los gobiernos ha devenido en la mayor ventaja competitiva.

Por otra parte, la justificación ambiental y ecológica para la conservación de elevados presupuestos hacia la agricultura, considerados no distorsionantes, se ha vuelto más importante. Así lo muestra, como ejemplo, la reforma reciente de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que se levanta sobre 10 objetivos: asegurar ingresos justos a los productores, incrementar la competitividad, mejorar la posición de los productores en la cadena de suministro, cuidado ambiental, preservación de paisajes y la biodiversidad, apoyar el reemplazo generacional, áreas rurales vibrantes, protección de la calidad de los alimentos y la salud y fomentar la innovación y el conocimiento.³

EVOLUCIÓN DE LOS APOYOS A LA AGRICULTURA

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido pieza fundamental para el alineamiento de las políticas de los países al enfoque adoptado en las negociaciones multilaterales sobre comercio de productos de la agricultura, al hacer el monitoreo y evaluación sistemática de las políticas aplicadas así como sus cambios a lo largo del tiempo. En su propósito de inducción de reformas, la cobertura de países monitoreados por la OCDE se ha ampliado a no miembros.

De acuerdo con el monitoreo y evaluación correspondiente a 2023 el apoyo total a la agricultura resultante de la suma correspondiente a 54 países considerados para su reporte se ha elevado de manera consistente a lo largo de los últimos 20 años, en términos nominales. El alza se debe más a economías emergentes, sustancialmente China e India; sin embargo, el apoyo de los países miembros de la OCDE también ha aumentado, aunque a ritmo más lento, pero partiendo de una base comparativamente más elevada. En este caso, la mayor parte del aumento se origina en Estados Unidos y la Unión Europea.

No obstante, respecto al valor de la producción agrícola el apoyo a la agricultura muestra tendencia clara al descenso. Como datos de referencia

para los 54 países, el total de apoyo positivo proporcionado en 2020-2022 fue en promedio equivalente a 20% del valor de la producción generada por el sector, habiendo sido de 29% de 2000-2002. Con relación a los países de la OCDE, ese porcentaje cayó desde el 41% en 2000-2002 a 25% en 2020-2022. En contraste, este porcentaje se incrementó en los 11 países emergentes considerados: desde 13% a 17%, respectivamente.

Según la OCDE, China proporciona casi todo su soporte al sector en forma de apoyo positivo al precio de mercado, mientras que India proporciona altos niveles de pagos al productor a través de apoyos al uso de insumos variables, así como apoyo presupuestario a consumidores. Aunque el apoyo bruto en India es alto, sus políticas de precios domésticos bajos resultan en un apoyo negativo a su sector.

Por otra parte, conforme al indicador clave de la OCDE que mide cuánto representa el apoyo al productor respecto a los ingresos agrícolas brutos, el denominado %PSE (Estimado de Apoyo al Productor), se tiene que fue en promedio equivalente al 10% de los ingresos agrícolas brutos en 2020-2022, por debajo del 18% de 2000-2002. Los niveles de apoyo al productor entre las 11 economías emergentes consideradas se elevaron marcadamente a inicios de los años 2010, antes de estabilizarse en alrededor de la mitad del promedio de la OCDE. El promedio %PSE en estas economías para 2020-2022 fue de 7.1%, en comparación a 4.5% en 2010-2012 y 3.9% en 2000-2002. Según lo destaca el reporte, a partir de 2008 ha sido más difícil hacer bajar el %PSE.

Solamente 4 economías –China, Japón, la Unión Europea y Estados Unidos– dan cuenta gruesamente del 70% de todos los apoyos positivos al productor en los últimos 20 años. Sin embargo, las participaciones relativas entre estas economías han cambiado a lo largo del tiempo. En 2000-2002, la Unión Europea dio cuenta de la más grande participación con 30% de todo el apoyo positivo al productor, seguido de Japón (17%), los Estados Unidos (17%) y China (7%). En 2020-2022, China ahora representa algo menos del 44% del apoyo al productor, seguido por la Unión Europea (15%), Estados Unidos (7%) y Japón (15%).

IMPLICACIONES PARA MÉXICO

El andamiaje construido para evitar guerras comerciales está en crisis, aun así, todavía no sucede una ruptura con la visión que dio sustento a la liberalización del comercio agrícola. Sin embargo, la evaluación última de la OCDE refleja menor disposición de continuidad de los gobiernos con formas orientadas a la eliminación de las distorsiones y de contener las

transferencias desde los consumidores y los contribuyentes a favor de los productores.

Por otra parte, la reacción de los gobiernos ante los efectos de la pandemia y el conflicto Rusia-Ucrania indica que los países con suficiente capacidad presupuestal estarán dispuestos a hacer lo que sea conveniente para proceder conforme a intereses nacionales, más allá de cuales sean sus efectos sobre los flujos de comercio. Además, la OMC no tiene capacidad para contener medidas de política comercial agresivas como las implementadas por Estados Unidos contra China.

La liberación comercial, que llevó al replanteamiento de los instrumentos de política agrícola en México, ocurrió en un contexto en el cual este país se clasificaba como importador neto de alimentos, ya no es así, actualmente es un exportador neto de alimentos. Desde 2015, el país registra saldos continuamente positivos en su comercio agropecuario y agroindustrial. Al cierre de 2023, en millones de dólares, México registró superávits de 6,911 en la balanza agroindustrial y de 665 en la balanza agropecuaria; en particular se registraron saldos positivos de 1,591 en la balanza agrícola y de 23 en la pesquera, respectivamente. Solamente en la balanza ganadera y apícola se han estado registrando saldos negativos, siendo de 949 millones de dólares al cierre de 2023 (SIAP, 2024). El cambio de estatus se debe en buena medida a la caída del crecimiento demográfico (de 1.1% para el periodo 2010-2020) en comparación al desempeño sectorial (de 2.1% de crecimiento en promedio anual para 2010-2022). Este es un cambio estructural importante.

Desde el punto de vista de las medidas de política, las implicaciones de ser exportador neto de alimentos o importador son diferentes. En el primer caso el acento se pone en mantener el acceso a mercados y en atender las exigencias de países consumidores, en cuanto a calidad de producto, inocuidad y aspectos sociales y laborales (sobre todo si así lo estipulan los acuerdos comerciales); y en el segundo en proteger a los productores domésticos frente a las importaciones y en las medidas de fomento de la producción doméstica, a fin de disminuir los desequilibrios en la balanza comercial. En tal sentido, en un contexto crecientemente proteccionista, el país se ha vuelto más vulnerable frente a choques y presiones de orden externo. Sin embargo, esta perspectiva todavía no está presente en el debate de los programas de política en México: se tiene un peligroso vacío estratégico.

El país es gran importador de granos, pero carece de enfoques centrados en corregir los déficits que se tienen en arroz, trigo y frijol para consumo humano, y en maíz amarillo, soya y sorgo para consumo forrajero. En

maíz blanco se tienen excedentes. Por otra parte, el país no ha puesto suficiente atención respecto a la conservación y recuperación de los recursos, especialmente suelo y agua; y en adoptar, enfoques similares a los aplicados por economías exportadoras netas como la Unión Europea y Estados Unidos, enfocadas a la protección ambiental y la adaptación al cambio climático, así como la protección de la biodiversidad de los paisajes rurales.

NOTAS

¹ La Décimo Tercera Conferencia Ministerial, se verificó en Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos) del 26 de febrero al 2 de marzo de 2024. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, antecedente de la OMC, fue suscrito inicialmente por 24 países, la membresía de la OMC llega ya a 164, lo cual sugiere la dificultad que se enfrenta para la toma de acuerdos en las conferencias ministeriales.

² Un buen recuento de los temas conflictivos en distintas reuniones ministeriales desde la perspectiva de los países de menor desarrollo se encuentra en Bello (2022).

³ Este sesgo hacia lo ambiental y ecológico y el rechazo a los condicionamientos que de ello se derivan para acceder a las ayudas explican hasta cierto punto las marchas de productores europeos contra las políticas agrícolas de los gobiernos de la Unión Europea en 2024. Subyace en el fondo el conflicto entre el sesgo favorable hacia ambientalistas y consumidores presente en la PAC *versus* el interés de los productores. Estos se consideran insuficientemente protegidos frente a competidores de otros países y restringidos en su libertad de cultivo y aumento de escala. Embona con la reciente reacción conservadora contra la Agenda 2030, calificada de globalista.

BIBLIOGRAFÍA

- Aiyar, Shekhar et al. (2023), *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*, Staff discussion Note SDN/2023/001, Fondo Monetario Internacional.
- Baldwin, Katherine et al. (2021), *U.S. Agricultural Policy Review, 2021*, USDA, Economic Research Service (U.S. Agricultural Policy Review, EIB-254).
- Baldwin, Katherine et al. (2022), *U.S. Agricultural Policy Review, 2022*, USDA, Economic Research Service (U.S. Agricultural Policy Review, EIB-260).
- Bello, Walden (2022), *The Global South and the WTO: Time to Go on the Offensive*, *Foreign Policy in Focus*, en: <https://fpif.org/the-global-south-in-the-wto-time-to-go-on-the-offensive/>
- Fernández Pons, Xavier (2020), “La reforma de una Organización Mundial del Comercio en Crisis: ¿Misión imposible?”, en García-Durán, Patricia y Eloy Serrano Robles (eds.), *Geopolítica y Comercio en Tiempos de Cambio*, Barcelona Centre for International Affairs.

- Gobinath, Gita (2024), *Geopolitics and Its Impacts on Global Trade and the Dollar*, IMF, en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath>
- Rodrik, Dani (2018), *Straight Talk on Trade, Ideas for a Sane World Economy*, Princeton an Oxford, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2023), “Real Enemy es Geopolitics, Not Protectionism”, *Project Syndicate*.
- SIAP (2024), *Reporte Mensual de Balanza Comercial y Agroalimentaria de México*, en: <https://www.gob.mx/siap/documentos/reporte-mensual-de-la-balanza-comercial-agroalimentaria-de-mexico>.
- Stiglitz, Joseph E. (2017), *Globalization and Its Discontents Revisited, Anti-Globalization in the Era of Trump*, New York, W.W.: Norton.
- Trujillo Félix, Juan de Dios (2018), “El contexto internacional de las políticas agrícolas de México”, en Calva, José Luis (coord.), *Soberanía alimentaria y desarrollo del campo*, México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/soberania-alimentaria-y-desarrollo-del-campo/>