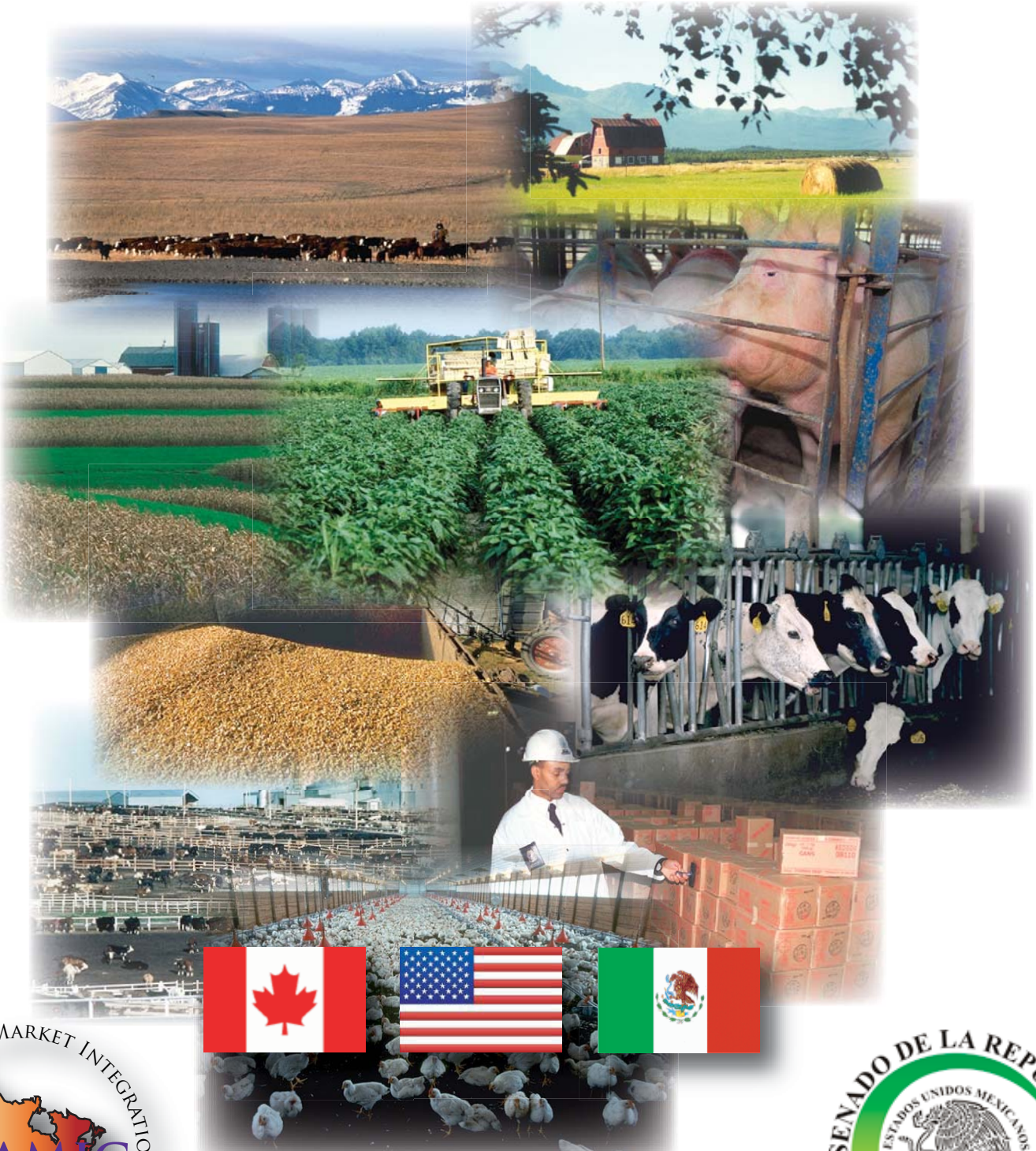


Primer Taller Anual sobre Integración de Mercados Agroalimentarios en América del Norte

Integración de Mercados Agroalimentarios en América del Norte: Situación y Perspectivas – Resumen Ejecutivo



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



Carta

Integración de Mercados Agroalimentarios en América del Norte: Situación y Perspectivas – Resumen Ejecutivo

Ronald D. Knutson,
Rene F. Ochoa,
Karl D. Meilke y
David P. Ernstes

Durante los años 90s, se alcanzó un gran progreso en la integración de las economías de Canadá, México y Estados Unidos con el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de la Ronda de Uruguay, que posteriormente se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Aunque existe la tendencia de culpar al TLCAN de muchos de los problemas sociales y culturales en estos países, desde el punto de vista económico, han sido muchos más los beneficios logrados a través de este tratado. Sin embargo, la integración de los mercados y las políticas del sector agrícola se ha quedado atrás en comparación con los logros obtenidos en otros sectores.

Existe el peligro potencial de que brotes de enfermedades tales como el de la Enfermedad de la Vaca Loca (EEB, Encefalopatía Espongiforme Bovina), el incremento en la migración, la Ley Agrícola del 2002 de los Estados Unidos, el limitado desarrollo económico de los campesinos en México, así como el bioterrorismo y la bioseguridad puedan ser utilizados como excusas para erigir barreras adicionales al comercio internacional. Términos como globalización, libre comercio, apertura de las fronteras, apertura de mercados, importaciones, biote-

rorismo, seguridad alimentaria y la migración ilegal, se han convertido en el blanco de ataques políticos que pueden revertir el desarrollo positivo del TLCAN, el cuál ha sido frecuentemente subestimado.

El evitar estas posibles consecuencias requerirá de serias decisiones políticas que deberán ser tomadas desde un frente común, tal como si la región del TLCAN fuera un solo país. Esto requiere del entendimiento del proceso de integración que está ocurriendo en México, Canadá y Estados Unidos. Revertir este proceso sería un grave error con consecuencias económicas adversas para los países que integran el TLCAN.

No podemos conformarnos con los logros alcanzados en el proceso de integración iniciado con este acuerdo comercial. Con las metas tan ambiciosas como se han establecido para este esfuerzo, el proceso de integración iniciado bajo el TLCAN debe llevarse al siguiente nivel (Wolf). El aspecto de seguridad depende del nivel de integración regional ya que la economía de los países de Norteamérica debe ser vista como una sola (Jones).

Definición de Integración

Los términos de integración económica, política y comercial o de mercados se han usado frecuentemente pero raramente se han definido. La integración económica ocurre cuando se remueven las barreras al intercambio

comercial entre un país y otro. La integración económica aplica a todas las formas de intercambio comercial: a la compra y venta de productos y servicios, la combinación de insumos para generar productos y servicios, inversiones de capital y empleo (incluyendo inmigración). Las barreras al intercambio comercial más preocupantes son aquéllas de origen político y cuya finalidad es proteger el sector económico de un país, entre las que se encuentran los aranceles, cuotas y estándares comerciales administrativos que no son uniformes a través de los países del TLCAN. Sin embargo, no se les debe restar importancia a las diferencias en las políticas macroeconómicas de estos países, las que resultan en distorsión de las tasas de cambio. Dada que la actividad humana es sinónimo del intercambio comercial, el abatimiento de las barreras al comercio define la integración económica (Robertson).

La integración comercial o de mer-

¹ El Contenido de este resumen ejecutivo es una síntesis de las memorias del Primer Taller Anual sobre Integración de Mercados Agroalimentarios en América del Norte celebrado en Cancún, Q.R., México del 6-7 de mayo del 2004. Los seis artículos que se comisionaron para este evento se enlistan al final de este documento. A lo largo de este documento se hace referencia a las opiniones vertidas en estos artículos y a los comentarios expresados por el resto de participantes al evento. Este documento, el programa y los artículos comisionados para este taller pueden consultados en el sitio de Internet del consorcio (NAAM-IC) <http://naamic.tamu.edu>.

La integración de mercados existe cuando el flujo de productos entre países ocurre en los mismos términos y condiciones que el flujo de estos productos dentro de un mismo país.

cados existe cuando el flujo de un producto entre países ocurre en los mismos términos y condiciones que el flujo de este producto dentro de un mismo país. Esta integración ocurre cuando se combinan dos o más mercados que estuvieron anteriormente separados y hace énfasis en los componentes de la integración económica, como son la comercialización y la inversión extranjera. Si los mercados no se integran mediante el comercio internacional, se integrarán mediante inversiones de capital. Por lo tanto, todo lo que se requiere para que los mercados se integren es que no existan barreras de entrada o costos de salida adicionales a los costos económicos requeridos para la transferencia de los activos comerciales de los negocios (Harvey).

La integración de políticas se refiere al desarrollo explícito y proactivo de políticas y leyes comunes. Tanto la integración económica como la integración comercial pueden ser obstaculizadas por la falta de integración política. Esto no necesariamente indica que los mercados no se integrarían en la ausencia integración política. Políticas inconsistentes o incompatibles inevitablemente generarán presión para que el cambio ocurra. La mayor barrera para alcanzar una integración de políticas es la necesidad de rescindir o reducir la soberanía nacional (Harvey).

Razones para la Integración

La integración es importante para

el crecimiento, el cuál finalmente determina el nivel de vida de cada país. Resultados de investigación han mostrado que los países con mayores volúmenes de comercio internacional presentan los ingresos domésticos más altos (Robertson).

La integración también produce cambios, los que a menudo encuentran resistencia. La exposición a mercados extranjeros se asocia con más altos niveles de innovación entre las firmas. Resultados de investigación muestran una correlación positiva entre la productividad de las empresas y su exposición a los mercados internacionales. La integración con otros mercados en el mundo incrementa el

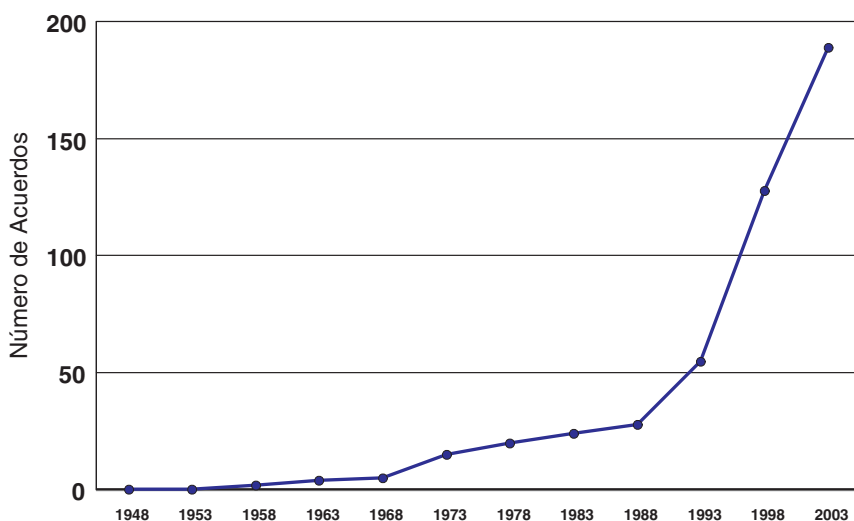
acceso a insumos intermedios e ideas que mejoran la productividad de las empresas. La integración económica también incrementa la competencia actual y potencial, lo que puede ser un reto tanto positivo como negativo. Las empresas y firmas que enfrentan la competencia de productores más eficientes en otros países a menudo reducen su planta productiva y desocupan parte de su fuerza laboral, mientras que otras son capaces de responder agresivamente e incrementar su productividad (Robertson).

Las ganancias que genera el libre comercio son mayores para los consumidores porque éstos pueden adquirir bienes importados a menor



Los acuerdos comerciales regionales fallan cuando sus provisiones son incompletas, cuando existe la falta de compromiso para su implementación y desarrollo por parte de los socios y cuando existen o se erigen barreras no arancelarias.

Figura 1. Acuerdos Comerciales Regionales en el Mundo por Año de Establecimiento.



Fuente: Secretariado de la OMC

precio. El tamaño potencial de estas ganancias para los consumidores es de gran magnitud. Por ejemplo, se ha estimado que si existiera una verdadera integración de los mercados y los precios se igualaran, los países en desarrollo pudieran obtener ganancias superiores a los US\$ 103 mil millones², mientras que los países desarrollados ganarían más de US\$ 450 mil millones (Robertson).

Acciones políticas han estimulado la integración de mercados

Atraídos por la esperanza de los be-

neficios que pueda proveer la integración comercial, pero frustrados por el lento progreso alcanzado en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su antecesor el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), los países se han abocado a establecer acuerdos comerciales regionales. Europa avanzó de una unión aduanera a una unión monetaria mediante la adopción de una moneda en común. En América emergieron algunos tratados comerciales regionales. Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay se unieron para formar el Mercosur³. Estados Uni-

dos, Canadá y México negociaron con éxito el TLCAN. Para mayo del 2004, Estados Unidos contaba con la ratificación de cinco acuerdos comerciales regionales, había negociado cuatro acuerdos que no habían sido aún ratificados y estaba negociando cuatro acuerdos comerciales más (Penn). Cuando éstos se suman a acuerdos similares iniciados por Canadá y México, esto se convierte en toda una “madeja” de acuerdos comerciales en América (Robertson).

El objetivo de estos acuerdos es el de incentivar la integración mediante el abatimiento de barreras comerciales establecidas por razones políticas. Conforme se abaten estas barreras, manteniendo los demás factores constantes, los precios tienden a converger. Los acuerdos comerciales también luchan por armonizar los estándares y por eliminar otras barreras no arancelarias. Aquellos acuerdos que incrementan el volumen comercial pueden disminuir los costos de transporte ya que estos costos tienden a disminuir conforme el volumen comercial se incrementa. Por lo tanto, los acuerdos comerciales pueden contribuir a la convergencia de precios aún por encima del efecto generado por la reducción de barreras comerciales establecidas por razones políticas (Robertson).

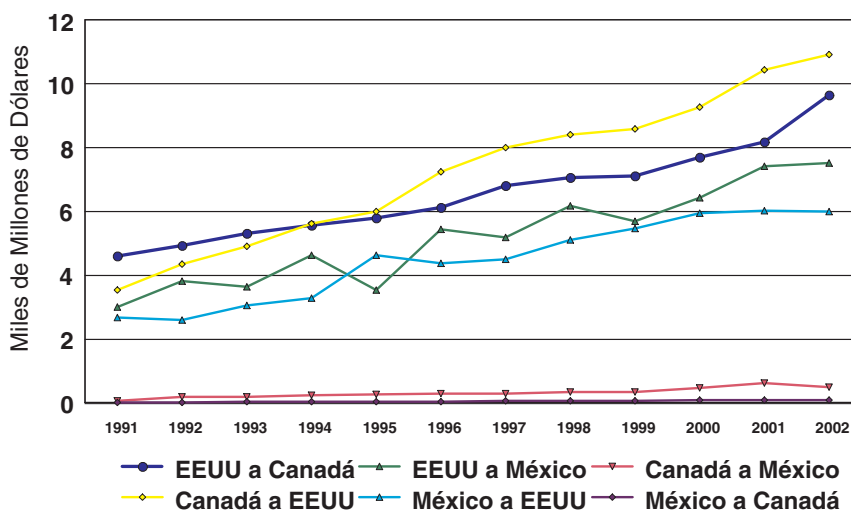
Los acuerdos comerciales regionales

² Nota del Traductor: Mil millones equivalen un billón en el sistema estadounidense

³ Nota del Editor: Bolivia, Chile y Perú se adhirieron al Mercosur como países asociados.

El dramático crecimiento del comercio agrícola en América del Norte durante el período del TLCAN es un buen indicador de la integración de estos mercados en el sector.

Figura 2. El Comercio Agrícola Dentro de la Región del TLC ha Crecido Tremendamente Durante el Período de los Acuerdos Comerciales del TLCAN y el TLC entre Canadá y Estados Unidos.



Fuente: Oficina de Estadísticas-ONU, compiladas por USDA-FAS.
 Nota: El Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (Enero 1, 1989 – Diciembre 31, 1993)

fallan cuando sus provisiones son incompletas, cuando existe una falta de compromiso para su implementación y desarrollo por parte de los socios y cuando existen o se erigen barreras no arancelarias al comercio (Bariche-llo).

Formas para Incrementar la Integración de Mercados

Los mercados de Canadá, Estados Unidos y México se encuentran ahora mucho más integrados de lo que se encontraban hace 10 ó 15 años. Mediante el TLCAN, los tres países han abatido un buen número de barreras comerciales y han establecido estándares claros para inversionistas, en-

tre otros logros. Esto ha resultado en un incremento dramático en el número de enlaces comerciales entre los tres países – considerando la forma de comercio de bienes y servicios, inversión directa, relaciones contractuales y la convergencia de precios entre los mercados nacionales para productos idénticos (Doan et al.).

El dramático crecimiento del comercio agrícola dentro de América del Norte durante el período del TLCAN es un buen indicador de la integración de mercados en este sector. El comercio en el sector agrícola dentro de la región de América del Norte creció más rápidamente que el comercio hacia fuera de la región a mediados

de los años 80s. Este crecimiento empezó antes del establecimiento del TLCAN, indicando que otros factores, tales como reformas a las políticas domésticas y negociaciones comerciales multilaterales, han contribuido a estimular la integración continental. Cada uno de los socios del TLCAN ha participado en esta expansión comercial (Figura 2), la que ha incluido una gran gama de productos.

Los productores de América del Norte están dedicando una atención proporcionalmente mayor al mercado continental. Durante el período 2000-02, casi dos terceras partes de las exportaciones agrícolas se destinaron a los mercados del TLCAN, comparados con un 46% que ocurría durante 1991-93. De igual manera, las exportaciones agrícolas de Estados Unidos entre los países del TLCAN crecieron de 20 a 29% entre estos dos periodos, mientras que, para México, ese índice disminuyó ligeramente de 88 a 86%. La dependencia de Canadá y México del mercado de los Estados Unidos continúa siendo aún mayor que lo que Estados Unidos depende de la combinación de los mercados de Canadá y México.

La expansión del comercio agrícola dentro de la región de América del Norte contrasta marcadamente con la experiencia de las exportaciones canadienses y estadounidenses a países fuera del TLCAN (Figura 3). Las exportaciones mexicanas a otros países fuera del TLCAN fueron la excepción de esta tendencia, ya que estas

Cuando las barreras al comercio se abatieron por efecto del TLCAN, los precios agropecuarios se uniformizaron, reflejando mas claramente los costos de transacción y transporte.

exportaciones crecieron más del doble durante los años 90s. Aun así, las exportaciones mexicanas a países fuera del TLCAN representan una pequeña fracción del comercio agrícola total del país.

Tanto para Estados Unidos y Canadá, como para Estados Unidos y México, la complementariedad del comercio agrícola se ha venido incrementando desde el establecimiento del TLCAN. Esto indica que todos estos países están comercializando más productos agrícolas en los sectores donde se reflejan sus mayores ventajas comparativas. Las ventajas comparativas de México se han revelado en aquellas actividades que requieren mayor mano de obra, tales como productos hortofrutícolas, mientras que en Canadá se ha concentrado en productos de climas templados, tales como trigo, cebada, avena, canola, linaza y lentejas. Estados Unidos ha incrementado su especialización en productos tales como el maíz y la soya.

Cuando se removieron las barreras al comercio bajo las disposiciones del TLCAN, los precios de los productos agrícolas se volvieron más uniformes, reflejando más claramente los costos de transacción y transporte. Existe el incentivo para los comerciantes de comprar los productos en los mercados en donde los precios son menores y venderlos en otros mercados a mayor precio, hasta que ambos precios se igualan. Por ejemplo, resultados de investigación indican que los precios del trigo y la cebada han conver-

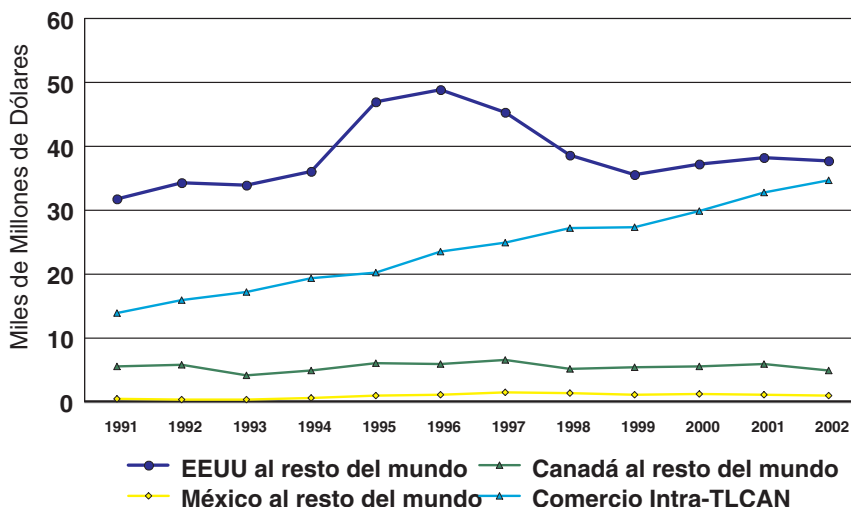
gido entre Estados Unidos y Canadá desde el establecimiento del TLCAN y nuevamente después de la revocación de la Ley de Transporte de Granos en el Oeste (WGTA, por sus siglas en inglés), la que fue inducida por la Ronda de Uruguay (Doan et al.).

La Inversión Extranjera Directa (IED), definida como la propiedad y control de activos en un país por una entidad de otro país, es ahora la forma predominante de comercio internacional en al área de alimentos procesados. Las ventas de compañías en Canadá y México, afiliadas a compañías estadounidenses representan 2.5 veces el nivel de las exportaciones de alimentos procesados a esos países (Doan et al.).

Dado que seis de las diez firmas líderes en alimentos procesados en el mundo tienen sus oficinas centrales en los Estados Unidos, no debería ser sorpresa que la mayor parte de la IED en el sector de alimentos procesados para América del Norte esté a cargo de empresas estadounidenses. En el 2002, el nivel de IED estadounidense en la industria alimentaria de Canadá y México alcanzó US\$ 3,700 millones y US\$ 1,400 millones, respectivamente. En contraste, la IED canadiense y mexicana en la industria alimentaria estadounidense alcanzó US\$ 1,100 millones y US\$ 1,200 millones, respectivamente (Doan et al.).

Sin embargo, algunas compañías de

Figura 3. Las Exportaciones Agrícolas del TLCAN al resto del Mundo Experimentaron un Crecimiento Modesto en la Década de 1990.



Fuente: Oficina de Estadísticas ONU, compiladas por USDA-FAS.

Contrario a la creencia popular, el comercio internacional es esencial para el crecimiento sustentable de las naciones.

Canadá y México han evolucionado como firmas más grandes, viables y fuertes en el mercado del TLCAN. Por ejemplo, McCain Foods ha pasado de ser una pequeña compañía productora de papas fritas congeladas a ser la mayor firma de alimentos procesados de Canadá. En América del Norte, esta firma opera 11 plantas procesadoras en Canadá, ocho en Estados Unidos y una en México. Gruma (Grupo Maseca) de México ha emergido como el mayor productor de harina de maíz y tortillas del mundo, también se ha convertido en el mayor productor de estos productos en Estados Unidos, debido en parte al acuerdo de colaboración establecido con Archer Daniels Midland (ADM). Durante los últimos años, las operaciones de Gruma en Estados Unidos han sumado cerca de la mitad de los ingresos de ventas totales de esta corporación. El Grupo Industrial Bimbo (GIBSA), la compañía panificadora más grande de México, ha adquirido algunas compañías productoras de pan en el occidente de los Estados Unidos. GIBSA se ha convertido en la tercera compañía panificadora más grande del mundo tomando aproximadamente el 5% del mercado estadounidense en la industria panificadora (Doan, et al.).

La Gente que se Quedó Atrás

La integración de mercados no beneficia a todos automáticamente. La gente y las firmas se deben ajustar a los cambios que trae la nueva competencia que resulta de la integración

comercial. Algunas personas tienen mayor éxito que otras en realizar estos ajustes. Existen muchos ejemplos de aquellos con problemas de ajuste a esta situación de mercados. Sin embargo, ninguno es más profundo que el que enfrentan los pequeños y pobres agricultores en México. Estos productores generalmente carecen de la escala de operación y de la experiencia en mercadotecnia necesarias para ajustarse a los cambios impuestos por la integración de los mercados.

El sector agrícola en México se caracteriza por la coexistencia de grandes operaciones agrícolas comerciales y campesinos. Los campesinos trabajan y viven en pequeñas comunida-

des aisladas produciendo productos básicos utilizados casi en su totalidad para autoconsumo y en donde los ingresos de la agricultura representan una parte del ingreso familiar. En general, estos campesinos producen en superficies limitadas de tierra (típicamente con parcelas menores a 2 o 2.5 hectáreas) y con escaso acceso a irrigación y crédito. Además, debido a la falta de vías de comunicación y transporte, estos productores enfrentan altos costos de transacción en algunos de sus mercados. Estas características que representan el sistema de producción campesino implican una respuesta inelástica a la oferta con respecto a los precios de mercado para los productos básicos que ellos producen (Taylor et al.).



Los programas que ofrecen la mayor ayuda a los campesinos son aquellos que les proveen de mayor acceso a los mercados y garantizan la propiedad de la tierra.



A pesar de la emigración hacia las grandes ciudades del interior y a los Estados Unidos, la pobreza continúa siendo más aguda en el medio rural que en las zonas urbanas en México. La incidencia de pobreza extrema rural ha sido cerca de 30% mayor en las áreas rurales que en las urbanas durante la última década. Mientras que la diferencia en pobreza moderada entre las zonas rurales y urbanas ha decrecido de cerca de 30% en 1992 a 25% en 2002 (Taylor et al.).

Los programas con mayor oportunidad de ayuda a los pobres en las comunidades rurales son aquéllos que proveen de acceso a los mercados y

garantizan la propiedad de la tierra.

Contrario a la creencia popular, el comercio internacional es esencial para un desarrollo sustentable. El comercio estimula el cambio y el crecimiento, también atrae las inversiones a largo plazo que son esenciales para el desarrollo. La clave es el desarrollo y manejo de sistemas de producción orientados a la comercialización, especialmente tratándose de pequeños productores y campesinos. Tales sistemas deben incluir componentes que provean las oportunidades para incrementar el valor de sus recursos a través de asistencia técnica, acceso a mercados, enlaces comerciales

confiables y seguros, reinversión de capital propio, desarrollo de nuevas fuentes de capital y en la asistencia para invertir en el capital humano trashumante. Estos sistemas deben ser adaptados a las necesidades de los tipos de productores de cada país. Así los gobiernos pueden ser más efectivos en su ayuda a los pequeños productores para que éstos tengan acceso a mercados, particularmente mercados nicho, bajo un esquema de mayor competitividad. Al final, existe la necesidad primordial de ir y trabajar conjuntamente con cada una de las comunidades que han sido afectadas (Penn).

Hasta 1991, las tierras agrícolas en México eran privadas o conformaban ejidos. Las tierras ejidales eran apropiadas a grupos de campesinos (ejidatarios) para ser trabajadas comunalmente, pero éstos no tenían el derecho de venderlas o rentarlas. El enfoque actual de programa de Reforma Agraria en México es el proveer la seguridad sobre tenencia de la tierra y en definir los derechos de propiedad permitiéndole a los ejidatarios vender, comprar o rentar la tierra. La certificación de la tierra ejidal es un prerequisite para el desarrollo del mercado de la tierra en México. Este proceso de certificación está llegando gradualmente a su culminación. Para el año 2002, el 76 % de la tierra ejidal había sido certificada (Taylor et al.). Sin embargo, el problema de la pobreza rural no puede ser completamente resuelto hasta que exista una solución al problema de los derechos

Los individuos y las empresas deben ajustarse a los cambios y la competencia que ofrece la integración de los mercados.



de propiedad y se complementa con una estrategia de enfoque de mercados mediante políticas gubernamentales que apoyen estos procesos.

Enfrentando la EEB y otros Impactos Biológicos

El mayor riesgo que enfrentan las industrias enfocadas a la exportación es que se vea afectada su capacidad de comercialización. El problema sanitario denominado Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB, enfermedad de la vaca loca) es un ejemplo dramático de la importancia de sistemas de manejo de riesgo y de cómo eventos relacionados con la sanidad, fitosanidad e inocuidad alimentaria

pueden trastornar industrias y mercados enteros dentro y fuera de la región del TLCAN. Sin embargo, la EEB es tan solo uno entre una larga lista de elementos de riesgo, entre los que se incluyen la Fiebre Aftosa, la Influenza Aviar, contaminación microbiana y el bio-terrorismo. Estos ejemplos resaltan los retos que los gobiernos y las industrias enfrentan al manejar estos elementos de riesgo en los mercados altamente integrados y cuando se tienen que tomar acciones bajo condiciones de emergencia. Sistemas de regulación bien coordinados a través de los socios comerciales son esenciales para el control de estos factores que se convierten en una amenaza para la salud y seguridad

pública (Caswell y Sparling).

La EEB pertenece al grupo de encefalopatías espongiformes transmisibles que afectan el sistema nervioso central de los animales y se convierten en un problema sanitario. La EEB se ha considerado como una amenaza para la salud pública desde que en 1996 se identificó y se diagnosticó la Enfermedad de Creutzfeldt-Jacob (ECJ) y su variante (v-ECJ) en humanos. Se ha asociado esta enfermedad con el consumo de carne de ganado infectado con EEB. Algunos expertos atribuyen la diseminación de esta enfermedad entre la población animal, al uso de productos de proteína animal proveniente de rumiantes infectados (bovinos, ovinos, caprinos, venados y bisontes) como ingrediente en las raciones utilizadas para la alimentación del ganado. Esta enfermedad es eventualmente mortal entre el ganado.

La EEB se diagnosticó inicialmente en el Reino Unido. Durante su etapa de mayor incidencia en los años 90s, esta región reportó más de 37 mil casos para 1992. A la fecha, la incidencia de EEB ha sido confirmada en más de 20 países, entre los que se incluyen la mayor parte de la Unión Europea, Japón, Canadá, y Estados Unidos. El número de casos reportado en otros países, aparte de el Reino Unido, ha sido mucho menor, habiéndose reportado 333 casos en Irlanda en 2002, 274 en Francia en 2001, 159 en Portugal en 1999 y 4 casos reportados en Japón durante el 2003. No ha sido

El mayor riesgo de las industrias exportadoras es que se vea afectada su capacidad de comercialización.

reportado ningún caso en México, lo que pudiera deberse a bajos niveles de inspección y monitoreo (Caswell y Sparling).

La Confirmación de casos de EEB en Estados Unidos y Canadá ocasionó que ambos países perdieran su certificación como países libres de esta enfermedad. Los impactos comerciales del diagnóstico de esos casos se determinan por las decisiones tomadas por los socios comerciales de restringir las importaciones de productos de origen animal en respuesta a los reportes sanitarios. Los enormes impactos comerciales después de la confirmación del caso de EEB no resultaron de la pérdida de certificación como país libre de esta enfermedad por sí misma, sino de las restricciones comerciales que han sido rutinariamente impuestas en base a la pérdida de esta certificación (Caswell y Sparling).

Existen esencialmente dos formas para lograr la reapertura de las fronteras al comercio después del reporte de estos casos. La primera requiere el demostrar que el país cumple con los criterios para ser clasificado como de riesgo mínimo de EEB y conmina a los países importadores a seguir las directrices internacionales de comercio, las cuales no son demasiado restrictivas, para los países de riesgo mínimo de EEB. Esto requiere que los países involucrados practiquen políticas de buenos vecinos y apliquen empatía con estándares y acciones similares a los que recibirían en caso opuesto (Caswell y Sparling).

La segunda opción es la negociación de la reapertura de fronteras al comercio basándose específicamente en el análisis de caso por caso. Esta opción es la que se ha seguido más menudo en el corto plazo, debido a la renuencia de algunos gobiernos de levantar las restricciones al comercio al basar esa decisión en la demostración del cumplimiento de las disposiciones de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y de criterios propios impuestos por cada país. Por ejemplo, Estados Unidos está ansioso por reanudar sus exportaciones de carne a los lucrativos mercados de Japón y Corea del Sur. Después del reporte de EEB en Japón, este país ha instituido el requerimiento doméstico de que cada vaca que llegue al sacrificio se someta a la prueba para

la detección de esta enfermedad y ha indicado que la reapertura de las importaciones de carne de Estados Unidos ocurrirá cuando este último cumpla con requisitos similares. Estados Unidos argumenta que este nivel de muestreo no se justifica debido al nivel de riesgo, particularmente cuando son animales jóvenes los usados para la producción de productos cárnicos. No queda claro cual será la solución a estas posturas, pero las negociaciones entre estos dos países continúan activamente (Caswell y Sparling).

El manejo de los riesgos relacionados a la EEB requieren de una gran gama de medidas que van desde la reglamentación de prácticas de alimentación, al movimiento de animales vivos, monitoreo, sacrificio, proce-



Existe la necesidad de más análisis de riesgo y menos “politiquería”.

samiento y distribución de productos cárnicos y el manejo de desechos de estos productos en el hogar. Dado que la EEB es una enfermedad que representa un riesgo relativamente reciente, estos sistemas de manejo de riesgo se han desarrollado bajo un ambiente que ha experimentado rápidos cambios. Una falla en los sistemas, que se ha definido en el ambiente comercial como el hallazgo de un caso de EEB, ha detonado el cierre integral a las exportaciones de productos cárnicos y animales vivos. El cierre de los mercados no es un mandato establecido por los estándares internacionales, sino el resultado de decisiones de manejo de riesgo tomadas por los países importadores.

La estabilidad de este sector altamente integrado en América del Norte y las ventas de estos productos a otros países fuera de la región del TLCAN depende del desarrollo de un sistema de reglamentación integrado a través de los países del TLCAN. Existe la necesidad de más análisis de riesgo y menos “politiquería” (Wagner). La reglamentación debe ser aceptada por la industria y ejecutada por los gobiernos para que sea efectiva. Los casos de EEB en Canadá y Estados Unidos resaltan el hecho de que el nivel de rastreabilidad para animales y productos de origen animal es inadecuado. Actualmente, el muestreo para EEB es insuficiente para detectar esta enfermedad a niveles de sensibilidad aceptables. Los sistemas de monitoreo requieren regímenes y



tecnologías de muestreo, sistemas de control, sistema de rastreabilidad y estrategias para responder a nuevos brotes. El evitar los brotes de EEB y minimizar sus impactos requiere de sistemas completos y rigurosos con un serio enfoque de calidad y monitoreo de la industria.

El Compromiso de los Gobernantes con la Integración de Mercados

Una mayor integración de mercados normalmente depende en parte en el cumplimiento de la reglamentación entre los socios comerciales. Los gobiernos pueden lograr esta integración en tres diferentes formas:

- Coordinación de políticas: reducción gradual de las diferencias entre las políticas de cada país, las que frecuentemente se basan en el apego voluntario a los códigos de prácticas internacionales.
- Acuerdos de Equivalencia: acuerdos para aceptar los programas de reglamentación de los socios comerciales como forma de alcanzar los mismos estándares (de forma equivalente), aunque los programas de reglamentación usados para alcanzar los estándares pueden diferir entre países. Esta es una forma clara de reconocimiento mutuo.

Los gobernantes de América del Norte necesitan considerar las consecuencias de sus decisiones políticas en los otros países del bloque y no sólo en el suyo propio.

- Armonización: adopción de estándares y mecanismos de cumplimiento idénticos.

En la práctica, cada una de estas tres vías para alcanzar la compatibilidad en la reglamentación ha resultado ser difícil y tortuosa. Los acuerdos de equivalencia han resultado particularmente difíciles de alcanzar porque a menudo requieren revisiones exhaustivas de las constantemente cambiantes políticas y reglamentos de los socios comerciales. La vía de la armonización requiere acuerdos sobre objetivos y mecanismos de reglamentación que normalmente no son bien recibidos entre países independientes. La mayoría de los países se encuentran reacios a someter sus decisiones de manejo de riesgo y

reglamentación a extraños (Caswell y Sparling).

Se les pidió a los gobernantes de cada uno de los países del TLCAN que pronunciaran su compromiso para alcanzar una mayor integración de mercados en la región. Todos los que respondieron confirmaron que sus países se han beneficiado del TLCAN y se comprometían a continuar sus esfuerzos para alcanzar un mayor grado de integración comercial. Particularmente enfatizaron en la necesidad de armonizar estándares, procedimientos de inspección, reglamentación y prácticas comerciales para incrementar el acceso a los mercados y evitar interrupciones del comercio internacional. Conforme se profundiza en el proceso de integración, los costos de

interrupciones en el comercio se agudizan. Se están desarrollando mecanismos informales para mejorar la comunicación y reducir los conflictos, pero aún existe mucho camino por recorrer en este sentido.

Conclusiones y Recomendaciones

La integración económica y comercial son esenciales para lograr el máximo beneficio del TLCAN en términos de mejorar los estándares de vida y desarrollo económico dentro de cada país de la región. Para alcanzar estos beneficios a su máximo, se deben tomar pasos adicionales para remover las barreras al comercio empezando con la armonización en la reglamentación y sus mecanismos de cumplimiento, procediendo así al desarrollo de posiciones políticas comunes que se adopten en negociaciones multilaterales.

Los gobernantes de América del Norte necesitan considerar las consecuencias de sus decisiones políticas en el resto de los países de la región y no únicamente en el suyo propio. Esto requiere que existan provisiones explícitas para analizar los efectos a través de los países. No únicamente necesitan desarrollarse los mecanismos para la armonización de las políticas agroalimentarias, sino que tiene que existir una coordinación de las políticas monetarias, fiscales y las referentes a las tasas de cambio con la finalidad de evitar distorsiones en los precios y flujos comerciales de un país a expensas de los otros.



No podemos conformarnos con lo alcanzado; con las metas tan ambiciosas establecidas bajo el TLCAN, el proceso de integración debe impulsarse al siguiente nivel.

Debe haber políticas y programas que fomenten la expansión de los mercados y que presten ayuda a los productores que enfrenten dificultades para competir. Aunque esto es particularmente importante para el caso de México, también se requiere de un ajuste de estrategias en Estados Unidos y Canadá para evitar que grupos de productores sean excluidos del proceso de integración comercial. Con las herramientas adecuadas, los productores agropecuarios en cada país pueden ser competitivos si se enfocan a abastecer mercados específicos, para los cuales tiene las mayores ventajas comparativas. Al final, existe la necesidad fundamental de trabajar con comunidades individuales que han sido adversamente afectadas.

Se requiere de un esfuerzo de asistencia técnica mayor para desarrollar sistemas mediante los cuales todos se beneficien de la expansión comercial (Penn).

El gran riesgo que enfrentan las industrias enfocadas a la exportación es que se vea afectada su capacidad de comercialización. Conforme avanza la integración, se incrementan los costos que causan las interrupciones en la comercialización. Esto crea la necesidad de más análisis de riesgo y menos politiquería. Se deben desarrollar salvaguardas para asegurar que el comercio de productos particulares no se vea afectado. Se deben seguir pasos seguros y firmes para armonizar los procedimientos y

estándares de inspección. La política de integración, incluyendo el desarrollo de una postura unificada de los miembros del TLCAN con respecto a otros países, es el medio más efectivo para alcanzar este fin.

Finalmente, se deben desarrollar sistemas para llegar a posturas comunes en asuntos estratégicos dentro del TLCAN. Aunque se ha trabajado con mecanismos informales para fomentar la comunicación y reducir los conflictos, se deben institucionalizar sistemas formales de interacción a nivel de aquellos encargados de preparar y ejecutar las políticas en cada país.



CONSORCIO DE INTEGRACIÓN DE MERCADOS AGROALIMENTARIOS EN AMÉRICA DEL NORTE

Primer Taller Anual sobre Integración de Mercados Agroalimentarios en América del Norte

Integración de Mercados Agroalimentarios en América del Norte: Situación y Perspectivas – Resumen Ejecutivo
Cancún, Q. R., México – Mayo 2004

Patrocinadores:

Agricultural and Food Policy Center - Texas A&M University
Agriculture and Agri-Food Canada
Farm Foundation
PRECESAM - El Colegio de México
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
Senado de la República - México
United States Department of Agriculture
- Agricultural Marketing Service
- Economic Research Service
- Foreign Agricultural Service - Emerging Markets Program
University of Guelph

Comité Coordinador:

Praveen Dixit – U.S. Department of Agriculture/Economic Research Service
Karen Huff – University of Guelph
Ronald D. Knutson – Texas A&M University
Karl Meilke – University of Guelph
Rene F. Ochoa – Texas A&M University
James Rude – University of Manitoba
Renée A. Schwartz – U.S. Department of Agriculture/Foreign Agricultural Service
Tulay Yildirim – Agriculture and Agri-Food Canada
Antonio Yunez-Naude – El Colegio de México
Steven Zahniser – U.S. Department of Agriculture/Economic Research Service

Este es el primero de una serie de eventos organizados por el Consorcio de Integración de Mercados Agroalimentarios de América del Norte diseñados para favorecer el diálogo entre gobernantes, líderes de la industria agroalimentaria y académicos especialistas en temas de políticas públicas y de integración de mercados referentes a la agricultura y la alimentación en los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Fotos:

Archivo fotográfico de USDA (<http://www.usda.gov/oc/photo/opchomea.htm>)
Galería fotográfica de USDA-ARS (<http://www.ars.usda.gov/is/graphics/photos/>)
David Ernstes

Traducción y Edición:

Rene F. Ochoa (Septiembre 2004)

El trabajo de traducción, edición y publicación en español de este documento fue posible gracias al generoso patrocinio y apoyo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y del Senado de la República.

Serie de artículos comisionados para este evento (títulos originales en inglés):

Caswell, Julie A. and David Sparling. *Risk Management in the Integrated NAFTA Market: Lessons from the Case of BSE.*

Doan, Darcie, Andrew Goldstein, Steven Zahniser, Tom Vollrath, and Christine Bolling. *North American Integration in Agriculture: A Survey Paper.*

Harvey, David R. *European Perspective on Market Integration.*

Penn, Kristin. *Trade Agreements and Economic Development: Some Observations.*

Robertson, Raymond. *Defining North American Economic Integration.*

Taylor, J. Edward, Antonio Yunez-Naude, Fernando Barceinas Paredes, George Dyer. *Transition Policy and the Structure of the Agriculture of Mexico.*

Participantes en el programa del evento:

Walt Armbruster – Farm Foundation

Richard Barichello – University of British Columbia

Julie Caswell – University of Massachusetts

Lloyd Day – United States Department of Agriculture

César de Anda – Unión Nacional de Avicultores

Celso H. Delgado – Confederación Nacional Campesina

Praveen Dixit – United States Department of Agriculture

Darcie Doan – Agriculture and Agri-Food Canada

Andrew Goldstein – Agriculture and Agri-Food Canada

David Harvey – University of New Castle upon Tyne, UK

Jeffrey Jones – Senado de la República - México

Alvaro Madero – SIGMA Alimentos - México

Lynn Malmberg – L.A. Malmberg Risk Management, Ltd

Liam McCreery – Canadian Agri-Food Trade Alliance

Karl Meilke – University of Guelph

Rene F. Ochoa – Texas A&M University

Armando Paredes – Consejo Nacional Agropecuario

Kristin Penn – Land O' Lakes International Programs

Raymond Robertson – Macalester College-St. Paul, MN

Antonio Ruiz – Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Ken Shwedel – Rabobank-México

Sergio Soto – Secretaría de Desarrollo Social

Dave Sparling – University of Guelph

Ed Taylor – University of California-Davis

Matt Taylor – Canadian Animal Health Coalition

Tom Vollrath – United States Department of Agriculture

Gale Wagner – Texas A&M University

Terry Wolf – U.S. Grains Council

Tulay Yildirim – Agriculture and Agri-Food Canada

Antonio Yunez-Naude – El Colegio de México

Steven Zahniser – United States Department of Agriculture