



MEMORIAS DEL SEMINARIO

**IMPACTOS DE LAS POLITICAS AGRICOLAS
DE LOS PAISES DE LA OECD SOBRE EL
MEDIO AMBIENTE**

BUENOS AIRES, 2 - 3 de diciembre de 1991

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO
SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA (SAGyP)
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA (INTA)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)**

PROGRAMA II: GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

82-006916

IICA
PROYECT-A4/AR
no. 92-01

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Argentina.

Memorias del *Seminario Impactos de las políticas agrícolas de los países de la OECD sobre el medio ambiente*. Buenos Aires, 2 y 3 de diciembre de 1991. Organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y patrocinado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Buenos Aires, 1992.

133 p. ilus. (Serie Ponencias, resultados y recomendaciones de eventos técnicos. IICA-Argentina. A4/AR-92-1. Programa II. Generación y Transferencia de Tecnología).

1. POLITICAS AGRICOLAS. 2. MEDIO AMBIENTE. 3. OECD.
4. PAISES EN DESARROLLO. 5. GATT. 6. COMUNIDAD EUROPEA.

Editores: FLORENCIA RECA y ANGEL FERNANDEZ

Composición de texto: ARTESANIA GRAFICA

Traducción del inglés: MONICA BRA y SUSANA PAFUNDI

Impresión: GRAFICA MACOR

SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS

ISSN-0253-4746

A4/AR-92-1

Buenos Aires - Argentina

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura".

Seminario patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROYECTO ARG-87/014

INDICE

Mensaje de bienvenida a cargo del Dr. Alieto Guadagni	1
--	----------

CONFERENCIA INAUGURAL

RECURSOS NATURALES, AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE, COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

✓ Exposición del Ing. Agr. Marcelo Regúnaga	5
Comentarios del Dr. Martín Piñeiro	11
Comentarios del Lic. Guillermo Toranzos Torino	16

SESION I

LAS POLITICAS AGRICOLAS DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES

Presentación del Emb. Jesús Sabra	20
Exposición del Dr. Dieter Oldekop	23
Comentarios del Dr. Stefan Comes	29

SESION II

EFFECTOS AMBIENTALES DE LAS DISTORSIONES EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Presentación del Ing. Agr. Felipe Solá	38
Exposición del Ing. Agr. Félix Cirio	39
Comentarios del Dr. Virgilio Cozzi	59
Comentarios del Dr. Alberto de las Carreras	63

MESA REDONDA

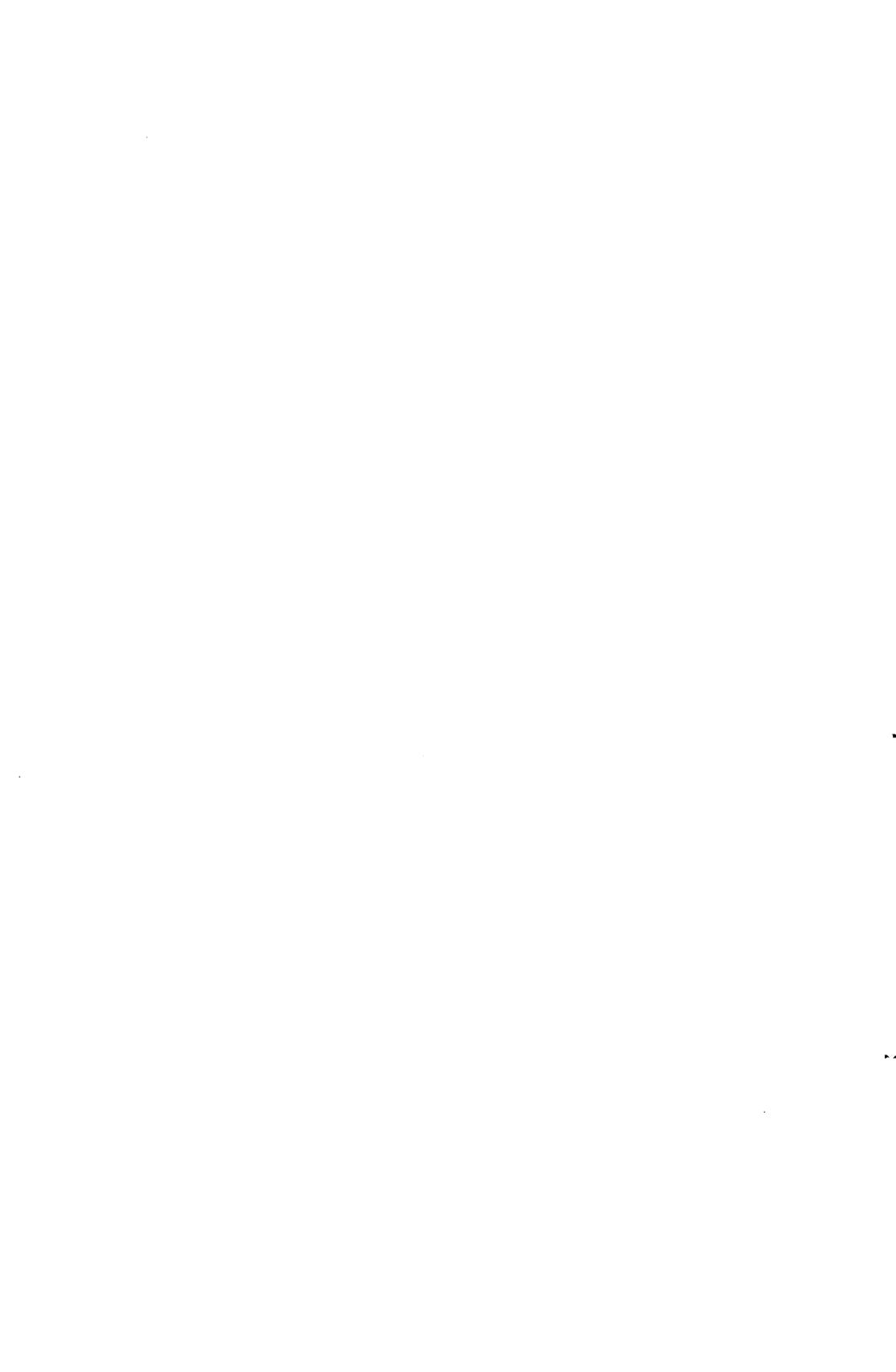
LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES PARA LA NEGOCIACION

✓ Presentación del panel a cargo del Dr. Carlos Garramón	70
Dr. Bill M. Miner	73
Dr. Cornelio Marchan Carrasco	87
Min. Raúl Estrada Oyuela	97
Ronda de preguntas	107

DISCUSION GENERAL, RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

Presentación del Lic. Marcelo Garriga	112
✓ Exposición del Dr. Eduardo Trigo	113
Exposición del Dr. Aldo Biondolillo	119
Debate	127
Discurso de cierre del Dr. Alieto Guadagni	131

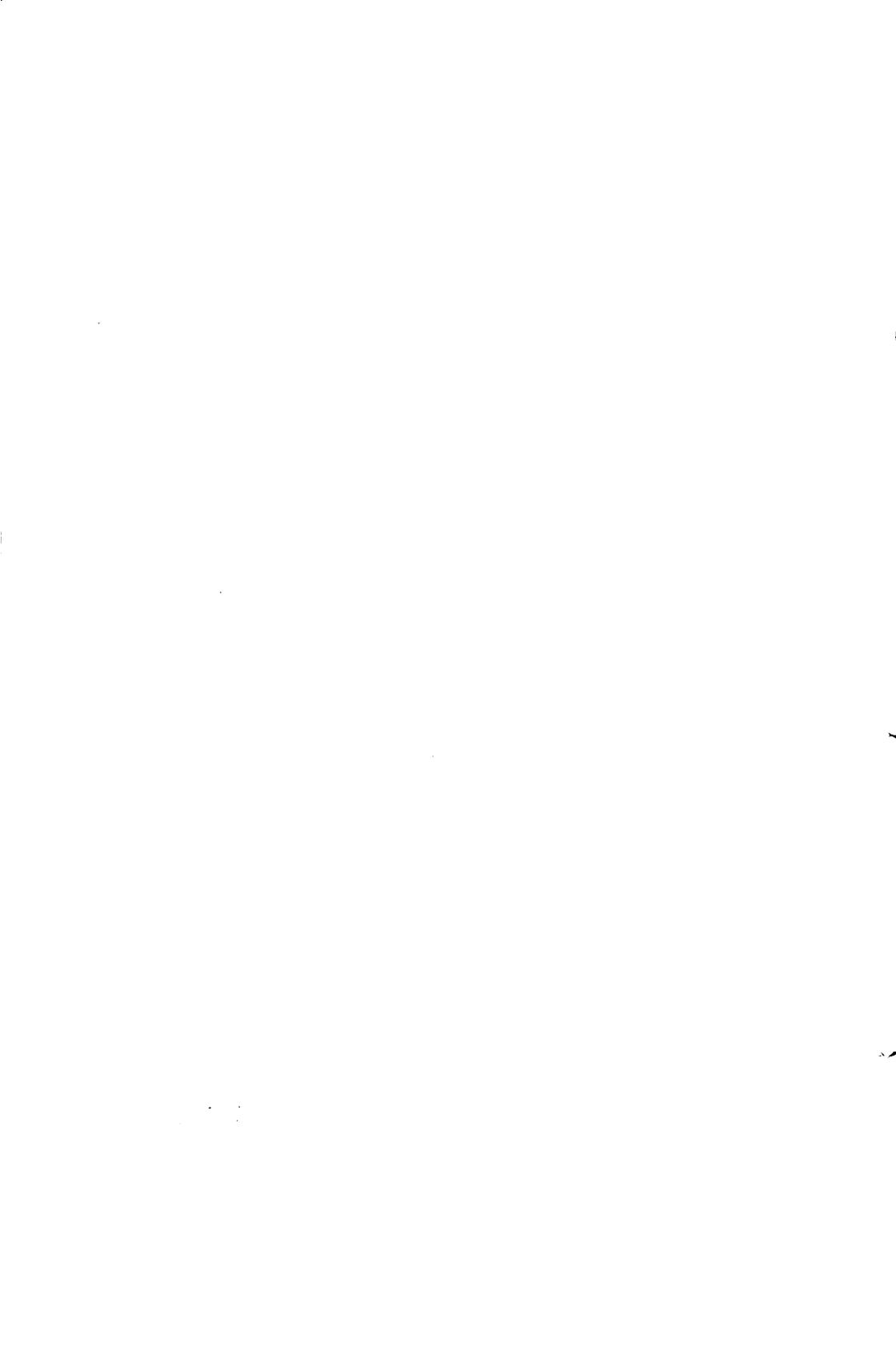
**IMPACTOS DE LAS
POLITICAS AGRICOLAS DE LOS
PAISES DE LA OECD SOBRE EL
MEDIO AMBIENTE**



Mensaje de bienvenida a cargo del Dr. Alieto Guadagni
Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina

Es para mí una honda satisfacción observar la concurrencia a este Seminario acerca del Impacto de las Políticas Agrícolas de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo sobre el Medio Ambiente, que ha convocado como conferencistas a destacados expositores en el tema.

La definición de país agrícola eficiente, con que se nos ha calificado, es un sustento suficiente para permitimos discutir con un elevado nivel académico, la sobreexplotación de los suelos y la consecuente depresión artificial de los precios de nuestros productos agrícolas exportables. Deseo, en nombre del gobierno argentino, agradecer el tiempo que habéis dedicado a la preparación, análisis, exposición y comentarios sobre los temas propuestos y que tan claramente figuran en el programa que se ha distribuido por Secretaría, y al mismo tiempo, darles la bienvenida a la República Argentina y declarar oficialmente inaugurado el Seminario, dejando a ustedes en compañía del Señor Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ing. Agr. Marcelo Regúnaga, quien pronunciará la conferencia inaugural.



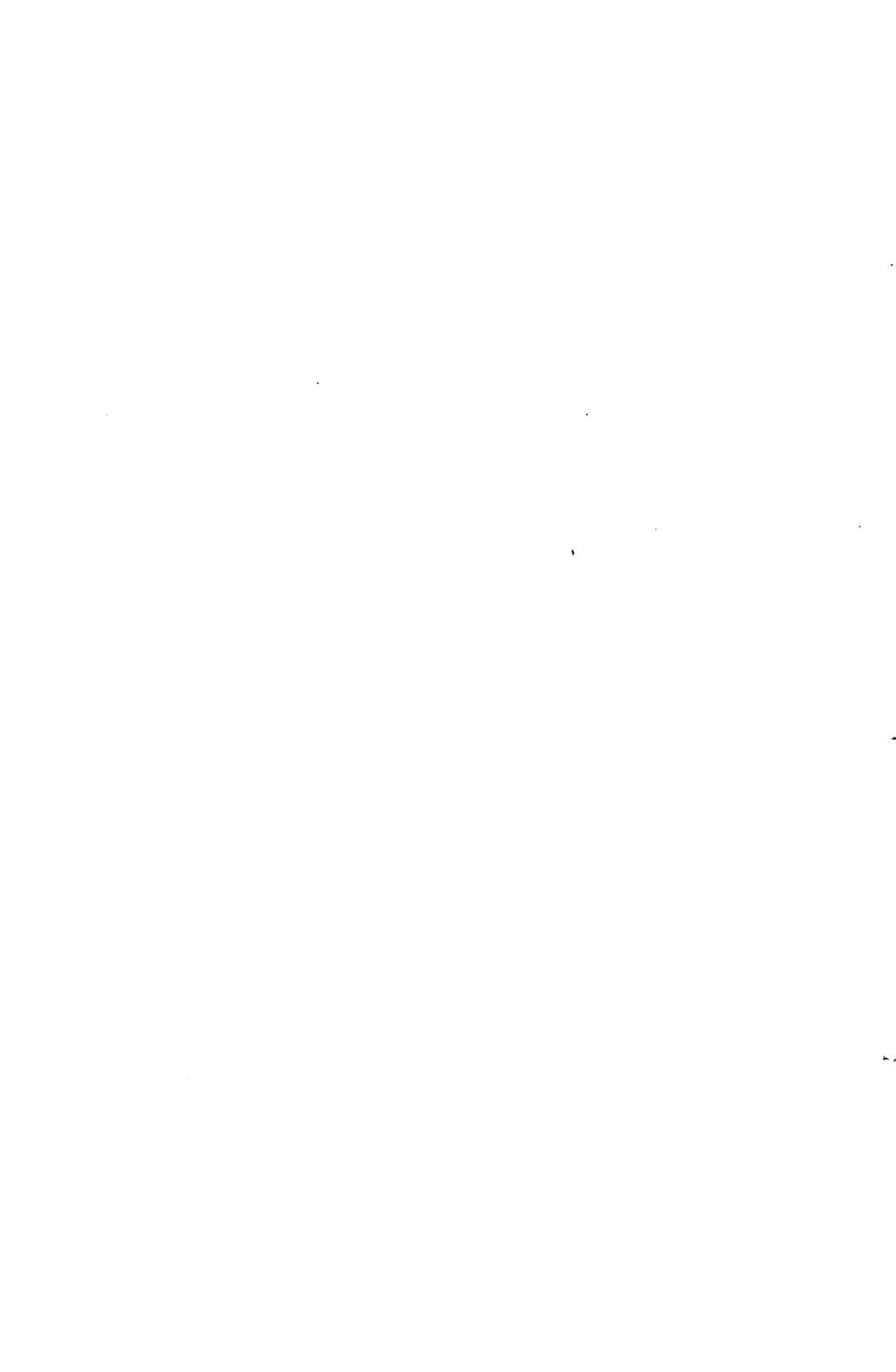
CONFERENCIA INAUGURAL

**RECURSOS NATURALES, AGRICULTURA,
MEDIO AMBIENTE, COMERCIO Y
DESARROLLO SOSTENIBLE**

Expositor: Ing. Agr. Marcelo Regúnaga
Secretario de Agricultura, Ganadería
y Pesca de Argentina

Comentarista: Dr. Martín Piñeiro
Director General del Instituto
Interamericano de Cooperación para
la Agricultura (IICA)

Comentarista: Lic. Guillermo Toranzos Torino
En representación del Presidente de
la Sociedad Rural Argentina, Dr.
Eduardo de Zavallá.



RECURSOS NATURALES, AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE, COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ing. Agr. Marcelo Regúnaga

La conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente constituyen hoy uno de los temas claves de la agenda internacional y quizás uno de los determinantes principales de la viabilidad o no del nuevo orden internacional que comienza a delinearse.

En las postrimerías del siglo XX ya estamos ocupando la mayor parte de la superficie utilizable de nuestro planeta, y el portentoso desarrollo económico ocurrido en las últimas décadas en los países de occidente ha puesto en evidencia que su capacidad no es ilimitada y mucho menos irrestricta. Los ejemplos de la globalidad de los fenómenos ecológicos y las relaciones economía-medio ambiente abundan y resaltan la necesidad de darle un enfoque integral al tema y que la comunidad de naciones lo asuma como un desafío y responsabilidad compartida. En este sentido, todos enfrentaremos una prueba crucial en la próxima conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a realizarse en Río de Janeiro en junio de 1992, donde se espera sea posible sentar las bases para una agenda de trabajo común para los próximos años.

El que países pobres y ricos, Norte y Sur estemos frente a un desafío común y compartido no significa que nuestras perspectivas sean iguales. Muy por el contrario, diferencias en cuanto a los recursos y oportunidades de desarrollo, así como en las actitudes y convicciones de cada uno proponen puntos de partida muy diferentes entre sí. Para algunos el tema del medio ambiente es el de la consolidación de una calidad de vida ya alcanzada, para otros, los más, se trata por el contrario, de romper el círculo vicioso de la pobreza que caracteriza al subdesarrollo en el siglo XX.

En la agricultura, la naturaleza de estos contrastes es quizás más evidente que en ningún otro sector. En parte, por la relación física que existe entre la producción agrícola y la dotación de recursos naturales, pero por sobre todo por el papel particular que desempeña la agricultura en la economía de la mayor parte de los países en vías de desarrollo, a diferencia de lo que acontece en los países industrializados en los que la significación de la agricultura es mucho menor.

El sector agrícola es un componente clave de cualquier estrategia de desarrollo que se proponga para los países latinoamericanos, sea porque en la agricultura están las ventajas comparativas de estas economías, ahora aumentadas y fortalecidas por los procesos de apertura y de desregulación, sea por su impacto en la generación de divisas y la reducción de la pobreza, o bien por las oportunidades que ofrece de reducir las presiones de población en las ya sobredimensionadas ciudades de la región.

La alternativa no puede ser otra para nuestros países que la intensificación de la actividad agroalimentaria; el desafío es cómo hacerlo sin empeorar la situación en cuanto a la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Esta es obviamente una tarea compleja con alternativas contrapuestas.

¿Cómo crecer en la agricultura sin continuar con los procesos de degradación y deterioro ambiental que ya existen? Pero también, ¿cómo evitar el círculo vicioso de pobreza y degradación de los recursos y el medio ambiente que se registra en algunas regiones? Resolver esta ecuación requeriría profundizar reflexiones en nuestras sociedades.

Ha sido frecuente la idea de que avanzar en el desarrollo es, en gran medida, ser como los que son desarrollados. Eso es consumo y estilo de vida a imagen y semejanza de las sociedades occidentales de la OECD. Hoy podemos plantear, quizás no sin controversia, pero sí con un sentido creciente de aprobación, que en el futuro no lo será; no es más

aconsejable concebir el desarrollo de esa manera.

Por una parte, sabemos que ese modelo, aunque puede producir niveles importantes de bienestar material, no es sostenible. Si lo fuera, no existirían los problemas de degradación de los recursos y el medio ambiente que existen en las sociedades hoy desarrolladas. Por otra parte y esto es quizás lo más importante, su replicabilidad en su estado actual es cuestionable.

Igualar en los países en desarrollo los niveles de consumo -equivalentes energía- de los países hoy desarrollados no es ecológicamente viable. Estas consideraciones deben ser interpretadas pragmáticamente como realidades a tomar en cuenta en el desarrollo del nuevo orden internacional más justo y sostenible que hoy se propone.

Este reto está siendo plenamente reconocido en la comunidad agropecuaria interamericana. Prueba de ello es que en la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA), celebrada en Madrid en septiembre de 1991, se encomendó a los países del sistema interamericano que extremen sus esfuerzos para participar activamente en el proceso preparatorio de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, "dando énfasis especial al desarrollo de planteamientos conjuntos que resalten el carácter compartido de los recursos y problemas a enfrentar, así como la vocación integracionista que impera en la región"¹.

Al mismo tiempo, los ministros del CONASUR (Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los países del Area Sur), conscientes de que el proceso integracionista del MERCOSUR llevará a una expansión y modificación de la actividad económica de los países miembros, acordamos en la reunión recientemente celebrada en Piriápolis, Uruguay, el 21 y 22 de noviembre de 1991, iniciar el desarrollo de un

¹. Recomendación N° 9, punto 1 de la Declaración de Ministros. CIMA. Madrid 1991.

programa de trabajo sobre recursos naturales y agricultura sostenible, en apoyo de la integración agropecuaria de los países de la región.

No cabe duda de que alcanzar resultados en este campo es tarea de largo aliento, pero hay aspectos en los que podemos empezar a trabajar desde ya. Uno de ellos es la revisión de nuestras propias políticas en sus efectos sobre el uso de los recursos en las actividades productivas. Otro es el desarrollo de un sistema de comercio internacional más libre y equitativo.

Los marcos de políticas internas existentes son, en general, no sólo en nuestro país, el resultado de largos procesos de agregación de decisiones. Usualmente son respuestas a problemas e intereses parciales y con una lógica definida en función de objetivos de crecimiento económico y no de conservación de recursos, equidad y desarrollo sostenible.

Cuarenta años de discriminación en contra de la agricultura han establecido un marco de distorsiones y desincentivos que son el origen de muchos de los comportamientos negativos que hoy se observan. La apertura, liberalización y desregulación de la economía establecen un nuevo escenario para corregir estos efectos. Debemos ahora analizar qué instrumentos son los más efectivos para asegurar y apoyar la instalación de comportamientos conservacionistas, e incluso comenzar a revertir las situaciones de deterioro ambiental que hoy se registran.

Esta tarea debe encararse no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional. El MERCOSUR conectará las economías del Cono Sur y muchos de los efectos ambientales no reconocen fronteras político-administrativas. Frecuentemente, los impactos de una actividad no se sienten en el propio país sino en los vecinos, máxime cuando se trata de compartir una cuenca común como la del Río de la Plata. Por esto, la dimensión ambiental y de los recursos naturales debe ser un elemento central en la tarea de armonización de las políticas agrícolas que estamos iniciando en el CONASUR y en el MERCOSUR.

Por otra parte, un comercio mundial más libre que permita una mejor expresión de las ventajas comparativas de cada economía y no la capacidad de sus tesorerías, llevará a un mayor nivel de eficiencia global y por lo tanto, a una mayor creación y mejor distribución de la riqueza. Al mismo tiempo, traerá aparejados mayores incentivos para las inversiones en la conservación de recursos productivos y en última instancia, una mayor rentabilidad para la agricultura en los países en vías de desarrollo, mayor crecimiento económico, disminución de la pobreza rural y las migraciones, menos contaminación y más calidad de vida.

El libre comercio ha sido tradicionalmente un tema prominente en la agenda de los países del Norte, pero raramente se ha expresado en acciones acordes para los productos agropecuarios. Mientras que nuestros países están realizando en los últimos años grandes esfuerzos para impulsar los cambios que posibilitarán su transformación en países modernos, capaces de mantener su lugar en un mundo cada vez más competitivo e interdependiente, los países desarrollados han usado su tremendo potencial de subsidiar para distorsionar sus realidades productivas y las del comercio internacional, deprimiendo los precios internacionales de los productos agrícolas y asegurando la continuidad del círculo vicioso de pobreza y deterioro ambiental que todos queremos evitar.

El deterioro ambiental en los países industrializados se debe al uso excesivamente intensivo de los recursos naturales que genera problemas de erosión y contaminación, aparte de que sus propios consumidores se perjudican con precios más altos de los alimentos. Como contrapartida, en nuestros países el progresivo deterioro de los términos de intercambio induce a un uso irracional de nuestros valiosos recursos naturales, fundamentalmente del recurso suelo. Los casos de sobrepastoreo y la creciente desertificación que enfrentamos en nuestra Patagonia, la degradación de los suelos pampeanos como consecuencia del avance del

monocultivo y la situación de los pequeños productores de las economías regionales del NEA y el NOA son claros ejemplos de la estrecha dependencia que existe entre el proteccionismo de los países industrializados y el deterioro ambiental, tanto en el Norte como en el Sur. En este sentido, los negociadores de la Ronda Uruguay del GATT tenemos en sus últimos tramos la oportunidad de poner en marcha, de manera definitiva, el proceso de reversión de este círculo vicioso que tantos recursos malgastados nos ha costado y sentar las bases para asegurar que en Río, en el año entrante, se logren acuerdos trascendentales en materia de recursos naturales y medio ambiente.

Es en este contexto que hemos organizado este Seminario con el objetivo de comenzar a avanzar, no sólo en una mejor comprensión del tema sino también en la identificación de los cursos de acción alternativos, tanto a nivel nacional como en los ámbitos regional e internacional. En base a este objetivo se comienza por una revisión y discusión de los principales lineamientos de las políticas de los países de la Comunidad Económica Europea y sus impactos ambientales, para luego continuar con el análisis del impacto que las distorsiones en los mercados internacionales han tenido en los países en vía de desarrollo y finalmente terminar con el análisis de las oportunidades que se presentan en los distintos espacios institucionales, donde se pueden discutir estos temas a nivel internacional como en el GATT, la UNCED, los programas de conversión de deuda por recursos, entre otros.

En definitiva, un Seminario que plantea grandes expectativas a grandes interrogantes que enfrentan nuestros países y más allá de nuestros países, la humanidad. El desafío es conciliar las políticas productivas con la conservación de los recursos y el medio ambiente.

Comentarios del Dr. Martín Piñeiro

El fin de la guerra fría y las nuevas relaciones internacionales que emergen de este hecho constituyen el marco general dentro del cual debemos analizar los temas del comercio, las políticas proteccionistas de los países industriales y el medio ambiente.

Los países industriales están comenzando a definir, o han definido una agenda de temas internacionales que incluye abiertamente el tema del medio ambiente, pero que también abarca otros de gran importancia, particularmente desde su perspectiva, como son los de las drogas y los movimientos poblacionales.

Sin embargo, el del medio ambiente y los recursos naturales es uno de los pocos temas comunes entre los países industriales y en desarrollo. Es importante destacar que es un aspecto donde el Sur tiene mucho que aportar, esencialmente por la propiedad de los recursos naturales, fundamentalmente los vinculados a la agricultura. El que sea un tema común no debe oscurecer, sin embargo, el origen del problema; por lo tanto las perspectivas son distintas. En el caso de los países industriales, lo que causa el deterioro de los recursos naturales vinculados a la agricultura es el patrón tecnológico y el patrón de consumo elevado, mientras que en el caso de los países en desarrollo y particularmente los países muy pobres, el problema está directamente vinculado al del crecimiento poblacional y la pobreza, que obliga a la invasión y a la utilización de los ecosistemas frágiles. Estos contrastes hacen necesario un enorme esfuerzo de reflexión que lleve a propuestas útiles para los países agrícolas y en desarrollo, como puede ser la Argentina.

El resto de mis comentarios se centrará en dos temas: primero, cómo se ven estos problemas desde la agricultura y segundo, cuáles son los instrumentos de acción y de negociación que se tienen a nivel internacional.

El Ing. Regúnaga planteó con claridad la perversa relación entre las políticas proteccionistas o de subsidios a la agricultura de los países industriales y el deterioro del medio ambiente y particularmente de los recursos naturales vinculados a la agricultura. Este tema es la base o es parte componente importante de las actuales negociaciones del GATT; más aún, es la base de la creciente flexibilización por parte de los países desarrollados en cuanto a la negociación en este foro. Como ya es público, es muy posible que las negociaciones del GATT aproximen un resultado durante la primera parte de 1992, el cual probablemente no sea tan conveniente como el propuesto por el Grupo Cairns y particularmente por la Argentina, como integrante de ese grupo, pero que en todo caso lograría un acuerdo y salvar las diferencias al menos entre los países industriales que tenían una posición de enfrentamiento, es decir, la Comunidad y Estados Unidos.

Viene de ... Comentarios de Dr. Martín Pérez,

Es importante destacar que en este proceso de flexibilización reciente, en adición a ciertos elementos globales de la política internacional, el tema del medio ambiente y la presión política realizada por sectores interesados en la protección del medio ambiente en Europa, es un elemento fundamental del acuerdo al cual se podría llegar. ¿Cómo pueden los países en desarrollo aprovechar la posibilidad de un acuerdo en el GATT y en todo caso la creciente liberalización del comercio agropecuario?

Cualquier proceso de liberalización del comercio agropecuario es bueno para la Argentina y para América Latina en general. En primer lugar, porque este tema, la vinculación entre la liberalización del comercio y la protección de los recursos naturales agrícolas, da un importante elemento de negociación global a los países que tienen recursos naturales. Basta recordar que América Latina tiene el 40% de los bosques tropicales húmedos, más del 20% de la tierra agrícola y más del 30% del agua dulce del mundo. Estos son porcentajes muy importantes de los recursos naturales agrícolas globales y, por lo tanto, ser el propietario de ellos en un contexto mundial de preocupación por la conservación de los mismos da elementos de negociación valiosos. Segundo, la liberalización del comercio, con la preocupación de la conservación de los recursos naturales, da ventajas competitivas en el mercado; en parte, por la disponibilidad de recursos naturales de los países latinoamericanos, pero también porque la preocupación por el medio ambiente hace coherente una agricultura más extensiva, como la de Argentina.

El nuevo patrón tecnológico, que seguramente se irá imponiendo en el mundo a partir de las preocupaciones que se discuten aquí, es decir, que aumente la demanda por la agricultura orgánica o por lo menos por una agricultura de bajo contenido de agroquímicos, fertilizantes, etc, le daría inmediatamente una ventaja comparativa a los países que ya tienen una agricultura de este tipo, con un patrón tecnológico con bajo empleo de energía y agroquímicos, como es el caso de la mayor parte de la agricultura de la Argentina. Aquí, sin embargo, es importante preguntarse cómo se mantienen y cómo se profundizan estas ventajas comparativas del sector agropecuario.

Es indudable que tanto la tecnología como los incentivos apropiados definidos por la política económica son dos instrumentos estratégicos en una perspectiva de mediano plazo; tal vez la tecnología sea el componente central. La aparición de nuevas tecnologías con aplicación en la agricultura, originadas en la biotecnología o en los conocimientos biológicos, que son la base científica de la biotecnología, y la creciente importancia de la apropiación privada de estas tecnologías, a través de patentes y demás serán aspectos de indudable importancia, ya que permitirán no sólo un mayor control de los países que las generan, sino también de parte del sector privado de esos países.



Si estas tecnologías cobraran una verdadera importancia y fueran un instrumento central de la productividad y de los costos de la agricultura, se correría el riesgo de perder las ventajas comparativas a futuro, y por lo tanto, perder el tren de la historia en el tema que se está tratando. Aquí parece fundamental hacer un gran esfuerzo en el desarrollo tecnológico y de los recursos humanos que tienen que ver con la comprensión del tema de la tecnología, la producción agrícola y los recursos naturales y todo lo relacionado con la competitividad en la agricultura frente a este nuevo patrón tecnológico que se definiría a futuro. Es importante reconocer el esfuerzo que está haciendo el INTA en la dirección de estos asuntos.

El comercio y ahora también los recursos naturales y la vinculación entre ambos van a ser, sin duda, temas centrales en las relaciones internacionales. Los cambios de la política internacional han hecho que el comercio "per se" y las relaciones económicas y comerciales entre los países se conviertan más y más en el vínculo central de las relaciones internacionales; con ello también crece la importancia de los recursos naturales como factor de negociación.

Por ser un tema global de la agenda común internacional, donde tenemos preocupaciones y perspectivas quizás distintas entre los países desarrollados y los países agrícolas en desarrollo, es central definir con claridad y precisión esta agenda común y los instrumentos de acción dentro de la misma. Pero las acciones conjuntas tienen que ver con tres aspectos principales: primero, la negociación concreta sobre cuáles son los objetivos comunes y los cursos de acción en los que puede existir consenso; segundo, cuáles son los mecanismos de implementación para estos cursos de acción, y tercero, cuáles son las formas de financiamiento, es decir, quién se hace cargo de los costos de los esfuerzos y acciones requeridos.

En este contexto, la situación actual del marco institucional para la negociación de los temas comunes es de gran importancia. Una breve revisión de los mismos resalta que los foros institucionales de negociación más tradicionales, como la FAO y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, están relativamente debilitados desde el punto de vista de la posibilidad de definir una agenda común, cursos de acción y mecanismos de instrumentación. Estos temas no están en el centro de la agenda de estas instituciones en este momento y, por lo tanto, se dificulta la posibilidad de hacer planteos con la profundidad e imaginación que las condiciones actuales requieren; este es un tema sobre el cual países como la Argentina debieran reflexionar. Por su parte, el GATT, en este momento un foro de enorme importancia política para América Latina y para Argentina por el tema de la agricultura, ha sido propuesto también como un espacio institucional para la discusión de los temas del medio ambiente, en un

intento de asegurar vinculación directa entre comercio y medio ambiente. Esto, para la Argentina, sería una mala política e implicaría considerables riesgos, porque una vinculación entre comercio y medio ambiente o protección del medio ambiente, en un foro esencialmente pensado para las cuestiones comerciales derivaría casi inevitablemente en que el tema del medio ambiente se transformara en una nueva barrera no arancelaria al comercio. Actualmente, ya hay algunos ejemplos de situaciones en las cuales algunos países han impuesto restricciones al comercio a partir de contenidos o cuestionamientos alrededor del tema del medio ambiente, la contaminación, la caza ilegal de especies naturales protegidas, etc. Si esto fuera institucionalizado en el contexto del GATT, se institucionalizaría el riesgo de la utilización del medio ambiente como nuevas barreras no arancelarias. Esto, por supuesto, no quiere decir que no sea apropiado vincular comercio y medio ambiente, sino que esta relación para los países exportadores debiera ser hecha en el contexto de una institución o de un mecanismo institucional donde lo importante sea el medio ambiente y lo accesorio, el comercio.

Desde este punto de vista la UNCED es una enorme e importante oportunidad. Se pueden tener dudas sobre qué va a resultar de la UNCED, por la propia dimensión de la reunión y la indudable complejidad de la agenda que se ha definido para la misma. Sin embargo, es el momento en el cual se va a discutir, por primera vez, globalmente, de manera integral el tema de los recursos naturales. Es una gran oportunidad, porque así como el GATT, independientemente si el acuerdo es bueno o malo, seguramente marca el fin de una etapa de incremento creciente de los subsidios a la producción y a las exportaciones por parte de los países industriales, para dar lugar a una nueva etapa en la cual la protección y los subsidios van a comenzar a disminuir y lo que se debe negociar es la velocidad a la cual disminuyan, pero sin duda se marca el comienzo de una etapa de creciente liberalización del comercio y de mayor acceso a los mercados industriales. La UNCED va a significar también una nueva etapa de definición de la agenda global alrededor del tema del medio ambiente. América Latina y Argentina, como parte de ella, debiera estar haciendo un esfuerzo importante para llevar adelante propuestas que reflejen y representen con claridad y precisión nuestras preocupaciones. Pero en este contexto, las mismas deben ser un paquete integrado; no se debe aproximar a las discusiones pensando en términos del medio ambiente como un elemento aislado. Por el contrario, es importante que el tema se defina de una manera incluyente que articule las distintas dimensiones. La preservación de los recursos naturales -de los cuales, como dije al principio, América Latina es propietaria de un porcentaje muy importante- no puede ni debe discutirse sin tocar los temas del comercio -cómo acabar con el proteccionismo agrícola de los países industriales, cómo lograr el acceso a los

mercados, cómo progresar en la liberalización el comercio-, la instrumentación de los mecanismos de acceso o de transferencia internacional de tecnología, sobre todo el acceso a la tecnología de punta que va a tener un impacto en la definición de las ventajas comparativas y el tema del financiamiento -porque, como dijo el Ministro de Medio Ambiente del Brasil, si la preocupación de la conservación de los recursos naturales es mundial, porque lo que se haga en Brasil y en Argentina tiene que ver con la calidad de vida en el mundo entero, es razonable que si los beneficios son mundiales, los costos de mantener los recursos naturales, también sean compartidos de manera mundial-.

En este marco, el intercambio de deuda por recursos naturales es un instrumento importante a ser trabajado, aunque es un tema que hay que analizarlo con precisión, pero también se debería pensar en otros mecanismos de financiamiento que sean formas efectivas de transferencias reales de recursos de los países más desarrollados a los países en desarrollo. América Latina en general y Argentina en particular, en la UNCED y en los futuros foros de negociación, debieran llevar adelante una posición integrada, donde se articulen y vinculen, por lo menos, los cuatro temas mencionados.

Finalmente debe resaltarse el momento importante en que la Argentina se encuentra en el mundo, el momento central para este tema que se discute y la necesidad de que la Argentina -como país en desarrollo, pero sin duda acercándose a los países desarrollados, en una posición intermedia y como potencia agrícola, con enormes recursos naturales- hiciera un esfuerzo comparable a su capacidad y a este estado de desarrollo para la reflexión y la definición de propuestas útiles al país y tal vez también al continente en su conjunto.

Comentarios del Lic. Guillermo Toranzos Torino

La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente se encuentran entre los temas más importantes de la década del 90 y seguramente ocuparán gran cantidad del tiempo dedicado a los debates y estudios durante el siglo XXI.

Se puede decir, por lo sucedido y por los problemas que se presentan, que el desarrollo económico y tecnológico alcanzado en el mundo -el cual no se da en todas las regiones de igual manera- ha generado una feroz ruptura del equilibrio de la naturaleza y ha deteriorado el medio ambiente. Por lo tanto, las dificultades que se observan en el ecosistema resultan hoy de interés en todas las naciones del planeta. A su vez, los efectos del medio ambiente sobre la economía determinan la necesidad de un tratamiento global de los problemas que se suscitan. En tal sentido, adquiere vital importancia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se llevará a cabo en junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, por cuanto allí se deberá concurrir con la mayor inteligencia con el objeto de poder definir acciones eficaces en base a diagnósticos correctos.

Los problemas del medio ambiente y de recursos naturales no son iguales o no tienen la misma causa en todas las regiones del mundo. En los países desarrollados, se podría decir que son la consecuencia de una cierta irracionalidad en el uso de los factores económicos, en el marco de un esquema de alta productividad. En el caso de los países en desarrollo, los problemas surgen de la pobreza y de la imposibilidad que tienen las naciones que cuentan con recursos naturales abundantes de poder implementar políticas más conservacionistas, debido a que la alta intercomunicación del mundo e interrelación económica hacen que las prácticas de subsidios de los países centrales, como es el caso de lo que sucede en el sector agrícola, alteren las estructuras de precios relativos del mercado internacional de alimentos y condicionen las funciones de producción que utilizan los países en desarrollo, no pudiendo evitarse el deterioro de los recursos naturales. En tal sentido, el problema comentado en lo referente a proteccionismo y/o subsidio, forma parte de las negociaciones del GATT que se están llevando a cabo y que se espera tengan un final satisfactorio, principalmente en el sector agropecuario. En la mayoría de los países en desarrollo, el sector rural juega un rol muy importante en lo referente a crecimiento de los sistemas económico-sociales, básicamente por su interacción con los sectores secundarios y terciarios conexos, con los cuales constituye importantes complejos productivos.

Una de las maneras de evitar problemas sobre el medio ambiente y no deteriorar los recursos naturales en los países en desarrollo, especialmente en aquéllos que tienen

ventajas comparativas, sería el establecimiento de reglas de juego claras en la economía mundial y principalmente en el comercio; es por ello que se hacía referencia anteriormente a la Ronda Uruguay del GATT.

Otro punto importante a tener en cuenta, que hace a la problemática de todas las regiones en materia ambiental, consiste en la redefinición del concepto de desarrollo económico y su clara diferencia con el de crecimiento económico.

Se entiende por crecimiento económico el comportamiento cuantitativo de variables macroeconómicas, tales como producto bruto e ingreso "per cápita". En cambio, cuando se habla de desarrollo se hace referencia a cambios en los sistemas de producción y en las actitudes sociales e institucionales.

Los problemas de conservación de los recursos y del medio ambiente que se deberán tratar y que forman parte del debate actual llevan implícitos la redefinición del concepto de desarrollo. Por lo tanto, se requerirá una modificación en las pautas culturales a través del proceso de la educación. Estos cambios son los que tienen que dar sustento a las posibilidades -tanto en los países en desarrollo como los desarrollados, teniendo en cuenta sus características- de evitar el deterioro del medio ambiente y lograr la conservación de los recursos.

Las nuevas pautas que se instrumenten a través de la educación deben actuar a modo de normas morales, de restricciones, como resistencias de las personas, organizaciones o naciones al mal uso de los recursos y a la contaminación ambiental.

Como conclusión, Latinoamérica debe prepararse para enfrentar los problemas mencionados, con una participación activa en la UNCED, buscando establecer nuevas reglas culturales que permitan dar sustento y contenido a un concepto de desarrollo que se encuentre en armonía con el uso de los recursos, la agricultura y el medio ambiente.

Estas modificaciones implican reglas de juego nuevas en el área económica. Todo lo que se negocia en estos momentos en el marco del GATT -desde el punto de vista de la agricultura- es de esperar que apunte en la dirección correcta, lográndose así una mayor integración en base a la competitividad y el libre comercio.

Las nuevas reglas de juego que se requieren en materia de comercio internacional de alimentos, como así también la nueva concepción de desarrollo económico, demandarán un sistema de producción y tecnologías acordes, como así también los cambios en las organizaciones sociales e instituciones.

SESION I

LAS POLITICAS AGRICOLAS DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES

Expositor: Dr. Dieter Oldekop
Jefe de la Delegación de la Comisión
de las Comunidades Europeas en la
Argentina.

Comentarista: Dr. Stefan Comes
Jefe de Investigaciones Económicas
de la Sociedad Alemana de Política
Exterior.

Moderador: Emb. Jesús Sabra
Director Nacional de Asuntos
Económicos del Ministerio de
Relaciones Exteriores y Culto.

Presentación del Emb. Jesús Sabra

El medio ambiente es un tema que se convierte en un nuevo "issue". Pueden señalarse tres o cuatro aspectos fundamentales sobre los grandes cambios desde el punto de vista de Argentina, en los hechos ocurridos recientemente en el ámbito internacional y la forma de encuadrar el tema del medio ambiente y las políticas agrícolas de los países de la Comunidad, en temas que afectan no solamente a aspectos económicos, sino también al hábitat.

En realidad, todas las distorsiones del comercio internacional y la aplicación de políticas económicas keynesianas y de proteccionismo generaron a su vez problemas de crecimiento en todos los países del mundo en los últimos 40 años.

Con la existencia de dos grandes sistemas económicos, uno basado en la propiedad privada de los bienes de producción y el otro en la propiedad de los comunitarios, surgieron caminos alternativos de economías, de producción y de crecimiento económico. Dentro de los países con propiedad privada también existían regímenes distintos, según la mayor o menor importancia asignada al mercado y a la planificación económica. Así, el enfrentamiento Norte-Sur tradicional durante la década del 60 y del 70 se desarrolló sobre la base de la teoría centro-periferia de Raúl Prebisch y sobre las grandes diferencias en las formas de encarar ese crecimiento económico, que se centraron en los temas de los términos del intercambio y de la falta de transferencias de recursos financieros y tecnológicos.

Todos estos debates en los últimos años se han reducido por hechos fundamentales que han ocurrido en el ámbito internacional; en primer lugar, por la incorporación en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT de temas como son el sector agrícola y otros, tales como el de servicios, propiedad intelectual y movimientos de capitales; segundo, la caída del muro de Berlín que dio por concluido un período en el que se privilegiaba a la propiedad comunitaria por sobre la propiedad privada de los bienes de producción; tercero, los países encuentran más aproximación a las reglas del mercado y aseguran así al empresario privado un rol fundamental como dinamizador de la economía.

Se busca un modelo de economía internacional globalizante, en el cual se establezcan reglas claras para todos los países, ya no tanto los del Norte y los del Sur por separado, sino todos en torno de una misma mesa, es decir una sociedad de crecimiento que tenga reglas transparentes, de apertura de mercado, privilegiando al sistema de precios de la economía de mercado y los beneficios de oferta y demanda.

Dentro de esta nueva era internacional, se desprenden aún temas prioritarios que se refieren a la forma de encarar esta sociedad de crecimiento, sin barreras, sin subvenciones, con un mercado que salga de la imperfección monopólica, proteccionista u oligopólica a uno de competencia perfecta.

Existen otros temas específicos a los cuales el propio sistema no puede darles solución; ellos son, entre otros, erradicación de la pobreza, deuda externa, medio ambiente, drogas, corrupción, derechos humanos y democratización.

Se está en camino a un sistema económico internacional único, transparente, pero simultáneamente se deben encarar los hechos fundamentales de otra forma, con un objetivo claro, pero con una decisión política.

Las políticas económicas, los sistemas de producción y la explotación irracional de las especies generaron un hábitat cada vez más comprometido con el crecimiento y calidad de vida del hombre. Se introduce un tema que va a ser de discusión en los próximos años, que es el término "calidad de vida". Hasta ahora, el grado de desarrollo de un país se toma sobre el índice del producto bruto interno, pero este es sólo uno de los índices que se deben tener en cuenta dentro del complejo de índices necesarios.

Además de la irracionalidad en el empleo de los recursos, como en el caso de subsidios para producciones no naturales de alimentos, surgen muchos inconvenientes: la naturaleza del producto final a consumir con la incorporación de elementos artificiales que afectan la vida de los seres humanos; la incorporación de fertilizantes artificiales que perjudican al suelo y a las napas de agua; la eliminación de bosques naturales que modifican el microclima y promueven la desertificación; la aplicación desmedida de pesticidas, riegos artificiales y variedades de semillas elaboradas en laboratorios para un hábitat no natural; la producción antinatural de animales que genera deformaciones de los mismos y el desarrollo de especies contra natura (como en la producción avícola, donde la aplicación de anabólicos genera problemas hormonales en la salud del hombre).

La Comunidad Europea generó un apoyo para la producción agrícola que le significó una erogación en concepto de subsidios en el último año de 299 mil millones de dólares y que al nivel de productor le significó, 171 dólares por hectárea, representando un incremento del 15,5% respecto del año anterior. En todo esto hay otro concepto básico que incluir: el de capital. Si al productor le dan subsidios, para él el suelo no es un bien de capital, sino que lo es el subsidio. Al no considerar al suelo como capital que se debe preservar, se genera un proceso de erosión del mismo que resulta fundamental tener en cuenta.

LAS POLITICAS AGRICOLAS DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES

Dr. Dieter Oldekop

La Comunidad Europea está preparando actualmente una reforma profunda de su Política Agrícola Común (PAC) y por cierto la Comisión es el mejor aliado de todos los que dentro o fuera de la Comunidad quieren que esta reforma se convierta en realidad. Los motivos para ello son, en primer lugar, que las proposiciones que hizo la Comisión en el curso de este año y que puso en la mesa del Consejo de Ministros de la Comunidad son lógicas, necesarias, inevitables y que finalmente, aunque sea con mucho fastidio por parte de algunos, serán puestas en marcha más o menos tal como fueron propuestas por la Comisión. Se puede decir ahora que, en la Comunidad, después del debate que hubo en el curso de este año, ya existe un consenso general sobre la imposibilidad de mantener el "status quo" y la necesidad de reformas fundamentales de esta política. Una segunda razón está motivada en buena parte por la preocupación por el medio ambiente.

A esto se agrega otro elemento importante para los países fuera de la Comunidad, que como Argentina se sienten afectados por la Política Agrícola Común.

La reforma, por los cambios que prevé en el sistema intracomunitario de precios y de subsidios y la reducción de los excedentes, tendrá sustanciales y positivas repercusiones sobre el equilibrio de los mercados agrícolas mundiales.

Por otra parte, hay que tener cuidado en el sentido de que tratan de reformar la Política Agrícola Común y no de eliminarla. Los países de la Comunidad quieren y deben mantener su agricultura y a sus agricultores por muchas razones -económicas y de otra naturaleza-. Se

debe tomar en cuenta que el debate sobre la agricultura, no solamente en la Argentina, sino también en Europa y quizá aún más en ésta que en Argentina, no se limita a razonamientos económicos. Se trata no sólo de dinero, de exportaciones, importaciones, producciones, sino de tierra y de gente, de costumbres y de paisajes que se han desarrollado en el curso de la historia que se quiere preservar.

Además, debido a que la estructura de la agricultura en Europa no le permite en importantes áreas llegar al grado de eficiencia que existe por ejemplo en países como Estados Unidos o también en Argentina, la Comunidad no podrá renunciar a un cierto nivel de protección ni de subsidios que permita a los agricultores lograr ingresos que se puedan comparar con los de otras capas similares de la sociedad, teniendo en cuenta el nivel general de los ingresos que existen dentro de la Comunidad.

Cuando hace 35 años se diseñó la PAC, el aspecto de la protección del medio ambiente, que a nosotros nos parece fundamental hoy día, no estaba en la mesa de las negociaciones. En la Europa de la postguerra donde la memoria de la miseria y del hambre estaba viva, las prioridades eran otras: aumentar la productividad agrícola, asegurar un ingreso adecuado a los agricultores, garantizar la seguridad alimenticia y precios evidentemente aceptables para el consumidor. No se ha dicho una palabra en el Tratado de Roma sobre el medio ambiente, ni tampoco sobre lo que en la actualidad llaman preservación del entorno natural o gestión del espacio rural.

Debieron transcurrir 30 años hasta que en 1987, en el marco de una reforma de los tratados comunitarios, la Comunidad se dio una política ambiental. En esos 30 años, la Comunidad pasó de una situación de déficit de alimentos a acumular excedentes; ello todavía sigue sucediendo.

En julio del presente año alcanzaron stocks públicos de 20 millones de toneladas de cereales, casi un millón de toneladas de productos lácteos y 750 mil toneladas de carne, todos prácticamente invendibles a precios corrientes de los mercados internacionales y ocasionando gastos enormes de almacenamiento. Entre 1973 y 1988 el volumen de la producción agraria de la Comunidad aumentó anualmente en un 2%, mientras que el consumo aumentó solamente un 0.5%. Solamente en estos 15 años significó un aumento de la producción del 30%, mientras que el consumo aumentó el 7.5%. Literalmente se puede decir que la PAC se está asfixiando por su propio éxito. A ello se agrega el costo ambiental.

Como fue publicado, el 28 de noviembre de 1991, en el Herald Tribune, en París centenares de agricultores habían apilado arbustos secos ante las puertas de la Casa de Gobierno y también en algunas ciudades del interior, con el objetivo de protestar contra la desertificación del campo francés. Obviamente, es un pequeño incidente pero es un síntoma de la situación general que la Comisión, cuando propuso la reforma de la PAC describió en un párrafo que sintetiza muy bien la problemática: "Un sistema que establece un nexo entre la ayuda concedida a la agricultura y las cantidades producidas, favorece el desarrollo de la agricultura y por consiguiente, la intensificación de los métodos de producción. Si no se controla este proceso, las consecuencias son negativas; donde hay producción intensiva se explota abusivamente la naturaleza, se contamina el agua y se degrada la tierra. Donde no la hay, porque el producto depende cada vez menos de la tierra, el campo se abandona y se desertiza". Difícilmente se pueda explicar el problema de manera más sintética y clara.

Los remedios que propone la Comisión son también claros, aunque son un complejo diverso de medidas. En primer lugar y eso es esencial, se propone romper finalmente el nexo entre la ayuda a los agricultores y la cantidad de sus productos, para terminar de incentivar

continuamente el aumento de la producción y su intensificación. La Comisión reconoce en su documento que las reformas de la PAC que se habían emprendido en los años 1985 a 1988, aunque tuvieron un cierto efecto estabilizador, han permanecido inacabadas e incompletas, justamente porque no frenaron el círculo vicioso que resulta de la relación entre la cantidad producida y el monto del subsidio. Lo que sucedió fue que cada vez que se rebajaron los precios de los productos dentro de la Comunidad, los agricultores, para mantener sus ingresos trataron de aumentar la producción por cualquier método; este ha sido el mecanismo que funcionaba de manera tan impresionante.

Las propuestas actuales prevén dos cambios fundamentales: una reducción muy sustantiva de los precios, que en el caso clave de los cereales llega al 35% del precio garantizado actual y que debería descender este precio al que se espera prevalezca en un mercado mundial estabilizado, es decir, aproximadamente 100 ecus por tonelada (el ecu actualmente tiene un valor de 1.2 dólares, aproximadamente).

Para compensar esta reducción importante de sus ingresos, los agricultores deben beneficiarse de un sistema de pagos compensatorios del tipo de "deficiency payment", cuyo monto no estará en función de los niveles de producción sino del número de hectáreas cultivadas. Están previstas soluciones similares para los otros sectores agropecuarios, según su especificidad, por ejemplo, en el caso de la carne vacuna donde se anuncia una rebaja del precio de intervención del 15%, combinada con una compensación limitada a los ganaderos que practican una producción extensiva. Por esta razón no se pueden beneficiar de la reducción de los precios de los insumos, en particular de los cereales. A estas reducciones de precios combinados con los pagos compensatorios independientes del volumen de la producción se agrega, según las proposiciones de la Comisión un paquete de medidas que son destinadas a controlar la oferta, como programas de retiro de tierras cultivables y

de reducciones de cuotas de producción ya existentes, como en el sector de la leche o del tabaco.

Existen razonamientos meramente económicos suficientes para justificar plenamente estas proposiciones, pero a la motivación económica se agrega un cambio profundo en la percepción del rol que tiene el agricultor en el conjunto de la sociedad; mientras que en el pasado su función consistía esencialmente en la producción de alimentos, se le atribuye hoy también la tarea de mantener y cuidar el espacio rural y el entorno natural. Se reconoce que, si se quieren pueblos vivos, paisajes mantenidos, bosques sanos y ríos limpios se deben asegurar las condiciones adecuadas, inclusive las condiciones financieras para que los agricultores puedan cumplir con este papel.

Por esta razón, la Comisión, al mismo tiempo, propuso al Consejo de Ministros de la Comunidad un programa de medidas agroambientales que acompañará los cambios del sistema de precios y de subsidios descripto. Este programa consiste esencialmente en ayuda para fomentar tres tipos de acción. En primer lugar, el uso de métodos de producción con bajo riesgo de contaminación y deterioro del medio ambiente y sobre todo se pretende obtener una importante reducción de los fertilizantes y pesticidas, y en el caso de la ganadería, una reducción del número de cabezas que se cría por hectárea. En segundo lugar, se fomentará una gestión de tierras con el objetivo de conservar o restablecer la diversidad o la calidad del entorno natural, como la fauna y la flora o el paisaje. En tercer lugar, se prevé la conservación en condiciones ecológicas de tierras abandonadas en zonas rurales, así como la no utilización de tierras a largo plazo que se pueden convertir en parques naturales o reservas naturales. Este programa que acompaña el resto de las proposiciones se completará con un aumento importante de los incentivos para la reforestación de las tierras agrícolas, así como un programa de jubilación anticipada de agricultores que se combina con una ayuda para

permitir el mantenimiento ecológico de las tierras que éstos abandonarán.

Además de todo este paquete de reformas descripto, existe un cuerpo creciente y progresivamente más estricto de normas obligatorias a nivel comunitario, que limitan la presencia de productos o deshechos químicos en la producción agrícola. En algunos casos, sobre todo cuando se trata de la producción animal intensiva, estas normas pueden llevar a modificaciones muy importantes del método de producción. En ciertos casos, se dice que se puede llegar hasta la imposibilidad práctica de seguir con ella por su efecto tan nocivo sobre el medio ambiente.

Las deliberaciones del Consejo de Ministros de la Comunidad sobre estas proposiciones están ahora en pleno desarrollo. Recientemente, el Comisario responsable para la agricultura, el Sr. Mac Sharry, ha dicho públicamente que él tenía la esperanza de que los elementos más importantes de la Reforma se puedan acordar antes del final de 1991. Este calendario coincide con el final de la Ronda Uruguay del GATT. Si sale humo blanco de ambos cónclaves entonces se habrá progresado mucho tanto para lograr un equilibrio de los mercados agrícolas mundiales como para distribuir mejor el trabajo internacional, que será beneficioso tanto para la Argentina como para la Comunidad.

Comentarios del Dr. Stefan Comes

Una de las características centrales del régimen comercial mundial en la década del 80 es el hecho de que algunos países industrializados reclaman ventajas comparativas en industria y servicios, pero a menudo se las niegan a los países del tercer mundo, cuando ellos tienen la posibilidad de producir a un costo menor, como en el caso de la agricultura, la industria textil y el acero.

Estos comentarios se concentrarán en la agricultura, donde algunos países de la OECD aíslan a sus mercados internos con diversos instrumentos para hacer subir los ingresos agrícolas. Entre los más destacados, se encuentran los aranceles aduaneros fijos y variables, los subsidios, las barreras comerciales no arancelarias y los acuerdos voluntarios de auto-restricción.

El tipo dominante tradicional de regulación del comercio agrícola de la CEE trató de fomentar el ingreso agrícola elevando los precios del sector más allá del nivel de equilibrio, protegiendo a los mercados internos contra los competidores extranjeros (el principio de preferencia de la Comunidad), almacenando los excedentes de producción e inundando respectivamente con ellos el mercado mundial.

Las políticas agrícolas de los grandes países o de las comunidades de estado que conceden créditos a los agricultores, uniendo la política de precios con la de ingresos, implican importantes transferencias. Los beneficiarios de las mismas son los consumidores extranjeros, depósitos, frigoríficos, sociedades comerciales agrícolas y, por supuesto, los agricultores. Sin embargo, la eficacia del proteccionismo del tipo de la CEE para sustentar el ingreso agrícola es relativamente baja. En este momento, los agricultores reciben en pequeñas dosis solamente del 18 al 28% del total de los subsidios agrícolas.

Como no existen las comidas gratis, alguien debe pagar la cuenta: el consumidor, el contribuyente, los agricultores extranjeros y aquellos sectores económicos que no gozan de protección. El peso de esta Política Agrícola Común es enorme.

Medido en PSEs (Equivalente Subsidio Productor) en 1990 alcanza la suma de 64.3 mil millones de ecus, superando así en un 15,1%¹ la suma total del año 1989.

Esto comprende alrededor del 75% de transferencias directas e indirectas de la CEE y de los presupuestos estatales destinados a la agricultura (OECD, 1991). No obstante, estos subsidios no bastan para apoyar el empleo agrícola. Desde el comienzo de la CEE existe un continuo descenso en la mano de obra agraria. En el período

81.6 mil millones de dólares estadounidenses.

comprendido entre los años 1975 a 1989, dicho empleo agrícola disminuyó en aproximadamente un 35% (Comisión de la CEE, 1991). Esto se relaciona con un incremento en las dimensiones de los establecimientos agrícolas. La medida promedio en Europa es actualmente de 13,3 hectáreas, la cual resulta todavía muy pequeña comparándola con Estados Unidos, con un promedio de alrededor de 180 hectáreas: desventajas comparativas de la agricultura en una zona densamente poblada. Los agricultores reaccionan, empleándose en la industria o (dentro de sus posibilidades) intensificando la producción agrícola. Esto es lo que está causando cada vez mayores problemas, pues significa una cantidad creciente de insumos, como por ejemplo pesticidas, fertilizantes, máquinas, ganado, etc. por hectárea².

La agricultura moderna de alta intensidad, que ha generado crecientes rendimientos en forma constante y significativa durante décadas, actualmente se está considerando como causante de graves amenazas al medio ambiente, así como de provocar sensibles riesgos a la salud humana.

La aplicación de grandes cantidades de pesticidas y fertilizantes y la concentración de gran número de cabezas de ganado en una superficie agrícola determinada produce la contaminación del suelo, de las aguas de napa y de superficie. Como resultado de ello también se contamina el agua potable. La rotación inadecuada de cultivos y la eliminación de árboles, arbustos y hábitats de tierra húmeda del paisaje cultivado acarrea o aumenta directamente el riesgo de erosión del suelo y compromete la biodiversidad.

El uso de maquinaria agrícola demasiado pesada produce la compactación del suelo y los consiguientes efectos sobre la salud y fertilidad del mismo. (OECD, 1989, Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, 1985).

Existen, por supuesto, considerables diferencias regionales. En general, cuanto mayor es la fertilidad del suelo, mayores son la especialización e intensidad de la agricultura. En Alemania, por ejemplo, estos dos últimos fenómenos se producen en altos niveles, en su mayoría en áreas metropolitanas densamente pobladas y en sus alrededores.

La intensidad de la producción está influenciada principalmente por condicionantes, tales como precios, ingresos agrícolas y en cierta medida por la tecnología, etc. El ingreso agrícola estancado o decreciente y los altos precios son incentivos importantes para explotar al máximo la capacidad productiva de la

² En la República Federal Alemana en los treinta años anteriores a 1989 el insumo de fertilizante de nitrógeno para uso comercial y de productos para la protección de plantas aumentó por hectárea acerca del 200%.

naturaleza. A pesar del exceso de oferta en los productos agrícolas y la creciente conciencia pública y los evidentes problemas ecológicos, esto no se ha modificado.

Sin embargo, no todas las clases de contaminación ni los efectos de la agricultura sobre el medio ambiente se deben exclusivamente a los mecanismos para establecer los precios de la política agrícola común. Algunos, como por ejemplo, rotación inadecuada de cultivos, pueden también aparecer bajo distintos condicionantes.

A largo plazo, la reintegración de la agricultura a los ecosistemas, el establecimiento de una agricultura más fuerte y sostenible con respecto al medio ambiente en la mayoría de los países europeos podría requerir una disminución en la intensidad de cultivo y una reducción de la parte de tierra en el total del área cultivable para crear o preservar zonas con condiciones ambientales, flora y fauna uniformes. También podría dar lugar a que se regule el uso de fertilizantes, productos químicos y el uso excesivo o fuera de época de abonos.

No se brindarán demasiados detalles, ni se enfocará el tema de las regulaciones sobre medio ambiente para los agricultores. El análisis se centrará en la forma en que se modificarán los condicionantes de la política agrícola de la Comunidad para conllevar una agricultura más sostenible y benigna para el medio ambiente.

Se describirán cuáles son los pasos posibles o previstos para reformar el actual sistema de política agrícola de la CEE. Como norma, estos pasos y medidas deben integrarse en una estrategia amplia, es decir, en una reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Aún dentro de la CEE, hay consenso de que debería reformarse la PAC (Tangermann, 1991), pero dicho consenso, en su mayoría, pareciera deberse al reconocimiento de que esta política agrícola está resultando insostenible. En 1991, los costos en términos del presupuesto de la CEE serán de aproximadamente ecus 31.5 mil millones (alrededor de U\$S 40 mil millones). Para 1992, se vislumbra un incremento de aproximadamente U\$S 5,1 mil millones.

Dentro de la Comunidad parece no haber consenso aún sobre la forma de tratar los impactos ecológicos, ni sobre la reducción ni la eliminación por etapas de los subsidios a la exportación agrícola. Los aspectos más controvertidos son el acceso a los mercados y el apoyo a los precios internos.

¿De qué estrategias se dispone para implementar una reforma en la política agrícola de la Comunidad Europea? Es ampliamente sabido que mantener el status quo no es la solución.

1. La reducción de los precios al nivel del mercado mundial no parece ser una solución realista tampoco. Sin compensaciones, una reducción de precios (de, digamos, 30% para cereales) dejaría fuera de competencia a regiones enteras. El resultado sería una resistencia política muy fuerte y probablemente exitosa.

2. La reducción de precios, por lo tanto, sólo parece ser posible cuando se compensa con pagos directos. Los agricultores reciben estos pagos como compensación por practicar un tipo de agricultura que favorezca al medio ambiente. Las objeciones a los pagos directos, ligadas en su mayoría a asociaciones de productores, se basan en tres aspectos:

- a. Los pagos directos aparecen en los presupuestos del Estado y pueden ser fácilmente identificados como que favorecen a un grupo social determinado.
- b. Los pagos directos dependen de la planificación anual y del proceso de negociación de los presupuestos estatales. Las asociaciones de agricultores temen que los miembros del Congreso estén dudando en votar transferencias de pagos directos a establecimientos que tienen un ingreso anual de U\$S 25 mil o más.
- c. Los agricultores se sentirían incómodos de recibir un ingreso por "no hacer nada" más que reducir su producción (Bocklet, 1991).

Las compensaciones, por lo tanto, deberían enfatizar el carácter de "do ut des", carácter de intercambio de estos pagos. En lugar de recibir dinero por los productos agrícolas, los agricultores ahora reciben dinero por la protección al medio ambiente, o por decirlo de otra manera, el Gobierno "les pagará a los agricultores por amar sus tierras".

Por lo tanto, el presupuesto de la CEE cubriría la retribución por un "medio ambiente sólido" o técnicamente hablando "la extensificación".³

En 1990, existían en casi todos los Estados miembros de la CEE los llamados "programas de extensificación", aunque en una fase experimental, debido a que los países no recibieron los fondos de la Comunidad para estos fines. Por lo tanto, hasta 1990 los "programas de extensificación" no parecieron una gran alternativa (König, 1991). En el futuro, sin embargo, los países miembros, de acuerdo a la propuesta de reforma de la PAC hecha por la Comisión, estarían obligados a ofrecer a sus productores compensaciones por extensificación.

3. La tercera opción principal para recuperar el equilibrio en los mercados agrícolas sería reducir las áreas de siembra, lo cual puede lograrse a través de los llamados programas de retiro de tierras cultivables. Estos programas sirven para dejar descansar la tierra por un lapso predeterminado. En el período 1990/1991, no se

³ Esto representa un punto de partida importante en el "Principio de Pagos por los Contaminantes", que establece que estos últimos deben efectuar pagos por el daño ocasionado. Por lo tanto, estos pagos compensatorios son contingentes, basados en si el agricultor se abstiene de degradar el ambiente. Este punto todavía no está establecido.

cultivaron 1.064.302 hectáreas de tierras de la CEE debido a estos programas. Esto representa aproximadamente el 1,7% del total de la tierra cultivable.⁴

Un defecto importante en los esquemas de tierras no cultivadas es que el incremento de la productividad agrícola (2% a 2.5%) dentro de pocos años se equipararía con las cantidades perdidas por haber dejado áreas sin producir. Esto se debe en gran medida a que es la tierra pobre y marginal la que se deja descansar en los programas de diversificación.

Otra desventaja -relacionada con el comercio internacional- es que la reducción de la oferta de los productos agrícolas o la recuperación del equilibrio en los mercados por los programas de diversificación posibilitan un incremento en los precios para los agricultores. La política de ingresos en la agricultura, por lo tanto, podría permanecer vinculada a las políticas de mercado y de precios. Esta estrategia, entonces, todavía resulta atractiva para los gobiernos de la CEE y para las asociaciones de productores, al abrirse la opción de un acceso restringido a los mercados y un apoyo sostenido a los precios internos.

A los fines de evaluar las estrategias antes mencionadas para reformar la política agrícola de la CEE, se pueden aplicar diversos criterios. Para ser breves, sólo se ha elegido la capacidad de estas estrategias en reducir la intensidad de la agricultura.

Estrategia 1

La "reducción de los precios a nivel mundial sin compensación para los agricultores" debería ser juzgada según los efectos específicos de cada región, lo que dejará sin cultivar tierras en áreas mucho menos favorecidas. Esto tiende a concentrar la agricultura en suelos altamente productivos y fértiles. En estas áreas, que se las conoce como los graneros de Europa y que son altamente productivas, se ofrecen pocos incentivos o posibilidades para crear áreas con condiciones ambientales, flora y fauna uniformes, pero pueden estimular la extensificación a medida que los precios disminuyan.

Desde el punto de vista ambiental exclusivamente, esta estrategia parece ofrecer sólo una pequeña ventaja sobre el actual sistema de la política agrícola. Desde la perspectiva del libre comercio, sin embargo, esta alternativa tiene que ser evaluada de manera mucho más favorable. Estos son, evidentemente, aspectos conflictivos.

⁴ La CEE ofrece dos opciones de financiamiento: que los agricultores dejen sin sembrar 20% del área cultivable durante cinco años (todos los años la misma área) o que en forma sucesiva y por el mismo lapso dejen sin cultivar distintas partes de sus tierras, pero siempre el 20% (proceso rotativo de tierras no sembradas). Esto significaría que en cinco años todas las partes de la tierra habrán estado sin sembrarse durante un año.

Estrategia 2

En los "Programas de extensificación" que implementan una reducción en los precios agrícolas, acompañados por compensaciones por protección al medio ambiente en las áreas agrícolas existentes, se ve una clara disminución de producción. Sin embargo, ellos no estimulan significativamente la creación de áreas con condiciones ambientales, flora y fauna uniformes, sino que más bien representan una nueva y amplia integración de la agricultura en la naturaleza y, por lo tanto, disminuyen lo que debería esperarse para la preservación de la biodiversidad.

Estrategia 3

La estrategia de "retiro de tierras cultivables" brinda claramente la mejor oportunidad para la creación de áreas con condiciones ambientales, flora y fauna uniformes. Pero lo hace -cuando los precios del agricultor se mantienen en el antiguo nivel, es decir sobre el nivel de equilibrio o de mercado mundial- a expensas de conservar la intensidad de la agricultura en las áreas productivas.

Desde el punto de vista ambiental, una estrategia para reformar la Política Agrícola Común debería comprender tanto "extensificación" como "retiro de tierras cultivables". La extensificación favorecería un esfuerzo de protección sobre todo el área agrícola. Los programas de retiro de tierras cultivables pueden servir para crear áreas con condiciones ambientales, flora y fauna uniformes y de esa manera cuidar la biodiversidad.

Por último, se evaluará la propuesta de la Comisión a partir de julio de 1991, de acuerdo con las ideas antes establecidas. Las orientaciones subyacentes de la propuesta de la Comisión, que van más allá de los planes de reforma del pasado son las siguientes:

- Se van a perseguir las metas de políticas sociales y de ingreso agrícola a través de instrumentos específicos para evitar el conflicto entre los objetivos relacionados con asignación y distribución en la política agrícola (Henrichsmeyer, 1991) y
- la política de precios en aquellos mercados que generan excedentes significativos será modificada para conformarse más a los requerimientos del equilibrio del mercado. (Esto, sin embargo, no significa que los precios se reducirán al nivel del mercado mundial).

Los elementos básicos de la propuesta son:

- En aquellos mercados tales como los de cereales, oleaginosas y legumbres que

no están regulados por cupos, los precios para los agricultores serán disminuidos para aproximarse al nivel del mercado mundial.⁵

- Las pérdidas que resulten en los ingresos serán compensadas por pagos de transferencia directa. Estos pagos están vinculados a la superficie cultivada y dependen de dejar sin cultivar un 15 % de la tierra.
- Los cupos para la leche se reducirán en un 3 %. Se disminuirán los precios para la leche (aproximadamente 10%) y la carne (15%).
- Los subsidios a la exportación para algunos productos (carne porcina, aves, huevos) serán reducidos radicalmente y compensados en forma parcial.
- La propuesta se complementará con ayuda para reforestación, incentivos para jubilación anticipada de agricultores y asistencia financiera para una agricultura más sana en función del medio ambiente.

Los objetivos principales de la Comisión de la CEE serían cortar drásticamente el exceso de producción, reducir la tensión de su presupuesto y lograr una mayor eficiencia en los objetivos de la política social (política de ingresos agrícolas).

Las consideraciones ecológicas, por el contrario, no parecen ser una fuerza primaria movilizadora de esta propuesta de reforma. Desde luego, habrá implicaciones considerables para los efectos ambientales de la agricultura, mientras la disminución de los precios para los agricultores tiende a reducir la intensidad de la agricultura al mínimo. Además, la comprensión del plan de la Comisión de la CEE puede crear muchas oportunidades para habitats naturales. El plan de reforma actual hace sólo unas pocas propuestas concretas. La Comisión de la CEE anunció, sin embargo, que pronto se presentará un "Programa de Acción: Agricultura y Medio Ambiente".

Los problemas que enfrentaremos en el futuro cercano serán los siguientes: tanto la ciencia como la política deberán superar el problema crucial de identificar y cuantificar los servicios de protección del medio ambiente que brinda la agricultura a la sociedad en los países industrializados. La cuantificación de beneficios externos y la integración de un esquema de apoyo basado en el servicio de protección ambiental dentro de un sistema de políticas agrícolas, sin embargo, será muy complicado, ya que los pagos compensatorios correrán contra el Principio de Pagos por los Contaminantes.

⁵ La Comisión propone recortar el precio meta para cereales en un 35%. Sin embargo, debe advertirse que el plan de reforma de la Comisión no han modificado aún las regulaciones del mercado para azúcar, vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas.

NOTAS

Bocklet, Reinhold (1991). Agrarreform: Arbeitsdokument für das Europäische Parlament/Entwurf von Berichterstatte Bocklet für den Landwirtschaftsausschuß, AGRA-EUROPE, (37):1-14, Bonn, Dokumentation.

Henrichsmeyer, Wilhem (1991). Vortrag anläßlich der öffentlichen Arbeitstagung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. am 7. November 1991, documento inédito, Bonn.

König, Michael (1991). Flächenstilllegung und Extensivierung in der Landwirtschaft, AGRA-EUROPE (31):1-33, Bonn, Dokumentation.

König, Michael (1991 b). Flächenstilllegung in der EG, AGRA-EUROPE (38):1-4, Bonn, Sonderbeilage.

Organization for Economic Co-operation and Development (1989). Agricultural and Environmental Policies - Opportunities for Integration, Paris.

Organization for Economic Co-operation and Development (1991). Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, Paris.

Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (1985). Sondergutachten "Umweltprobleme der Landwirtschaft". In: Deutscher Bundestag (ed.), Verhandlungen des deutschen Bundestages, Band 321, Drucksache 10/3613 from July 3, 1985, Heger, Bonn.

Tangermann, Stefan (1991). "Das GATT und die EG-Agrarpolitik: vergessene Hausaufgaben", Agrarwirtschaftk, 40, April 18-19.

SESION II

EFFECTOS AMBIENTALES DE LAS DISTORSIONES EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Expositor: Ing. Agr. Félix Cirio
Presidente del Instituto Nacional de
Tecnología Agropecuaria (INTA)

Comentarista: Dr. Virgilio Cozzi
Director Regional para Centro-
américa de la Unión Mundial para
la Naturaleza (UICN ORCA)

Comentarista: Dr. Alberto de las Carreras
Director de la Oficina Permanente
Internacional de la Carne (OPIC)

Moderador: Ing. Agr. Felipe Solá
Ex Secretario de Agricultura,
Ganadería y Pesca de Argentina

Presentación del Ing. Agr. Felipe Solá ✓

El impacto de las políticas agrícolas de los países desarrollados se ha dado en el medio ambiente, en la tecnología y obviamente en los resultados de la producción en la Argentina. Sintéticamente se puede decir que este país sería otro si esas políticas agrícolas proteccionistas no hubieran ocurrido desde que están en vigencia.

El impacto central es sobre el hombre, en este caso el hombre argentino, como generador de todas las demás acciones y políticas que se han quedado, que han sufrido a raíz de la existencia del proteccionismo. La degradación del medio ambiente no ha sido una consecuencia buscada de ninguna manera por el hombre, por los argentinos, ni por ninguno de los países que sufren esta distorsión del comercio internacional de productos agropecuarios, pero es tal vez uno de los resultados más importantes; el impacto fundamental se da sobre el ánimo de aquellos hombres que tienen la misión de producir y, consecuentemente, sobre el de todos aquellos que deben asistirlos y rodean la cuestión productiva de una u otra manera. ¿Cuál es el costo del impacto sobre el ánimo a lo largo de muchos años?. Es enorme, porque el capitalismo es una espiral de crecimiento en su misma esencia que si no ocurre y comienza a frustrarse empieza a mostrar todas sus debilidades y sus flaquezas; lo que puede llegar a ocurrir, en el paso del tiempo, en una visión pesimista deliberada, es que se empiece a descreer, como alguna vez ha ocurrido ya en Argentina, en la necesidad de aumentar la producción, en bajar los costos, en mejorar las funciones en base al escasísimo o nulo premio, que el mercado, que el mundo, a raíz de estas distorsiones, genera y otorga, a quien se dedica con ahínco a estas cuestiones. Todos los demás efectos son derivados de éste.

Es muy importante que esto se difunda en la Argentina, al hombre de la calle, para que haya una idea más comprensiva sobre el devenir de la producción agropecuaria del país, de forma tal que piense que este país no está así porque quiere, ni por la incapacidad de sus habitantes, sino, entre otras cosas, por estas circunstancias no siempre asumidas y concientizadas con la fuerza que debería serlo en un país tan castigado a través del tiempo.

Entonces, si la mirada sobre la Argentina es más piadosa, si se tiene en cuenta esta profunda distorsión, este profundo problema que nos ha afectado a todos y que mucha gente desconoce, tal vez se encuentren fuerzas para ir buscando las soluciones en nosotros mismos. Cuantos más seminarios como éste, se puedan llevar adelante, cuanto más se pueda difundir en la prensa y cuanto más puedan hacer quienes se dedican a la política, por desarrollar la idea de la Argentina castigada, llevarla adelante y generar conciencia, más se hará también por una mejor comprensión del país mismo, aunque no necesariamente esa acción tenga consecuencias sobre lo que centralmente se busca: el fin del proteccionismo.

**EFECTOS AMBIENTALES DE LAS DISTORSIONES
EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE
PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LOS PAISES EN
VIAS DE DESARROLLO**

Ing. Agr. Félix Cirio

Es muy atinado empezar a vincular la cuestión ambiental con la cuestión del proteccionismo, agregando un argumento de mucho peso -sobre todo en los países desarrollados- para la negociación del GATT y que hasta ahora no se había utilizado. El tema de la conferencia es muy amplio. Los efectos ambientales van desde la contaminación de la napa freática por uso de agroquímicos, hasta los problemas de cloacas y de infraestructura que se han generado en las ciudades a raíz de la migración desde zonas rurales.

Se habla de distorsiones del comercio que incluyen desde subsidios a la exportación hasta, más recientemente, los tamaños de las redes con las cuales pescan atún en México, que ha generado una controversia comercial-ambiental entre México y Estados Unidos. También hay ejemplos de estas distorsiones en los productos agropecuarios, como las maderas tropicales, el trigo, los camarones y hasta la coca; un trabajo de Gallopín hace una interesante elaboración sobre los problemas ambientales que genera la producción y el comercio de coca.

En la mayoría de los países en desarrollo, especialmente en los países de América Latina y el Caribe (ALC), la agricultura tiene un papel muy particular en su economía, en su desarrollo económico. Sigue siendo una fuente importante de exportaciones y la principal proveedora de alimentos y de fibras, aún conserva una parte importante de la población y es también base de mucha de la actividad industrial que de la región. Este punto es importante tenerlo presente. Es muy distinta la forma en que puede plantearse la problemática conservacionista, según

cual es el rol que la agricultura juega en la estructura económica, y así hay una diferencia fundamental entre la situación en Latinoamérica y en los países desarrollados. Esto también muestra que en estos países hay una profunda relación de la agricultura con los mercados internacionales y con el resto de la economía. También, en forma general, todo el mundo sabe que en la década de los 80, en Latinoamérica, la economía ha tenido una muy pobre actuación; ya es común hablar de que los 80 fueron la década perdida, con caída en el PBI per cápita, aumento en los niveles de pobreza, migraciones fuertes a las grandes urbes, etc. Dentro de ese contexto la agricultura también creció a un ritmo menor que en otros períodos, si bien, y esto es algo que ha sido planteado varias veces por el IICA, ha tenido una mayor resistencia a la crisis que otros sectores, pero de todos modos creció con menos velocidad que en otras etapas. Como último gran trazo de esta situación de los 80 hay reconocimiento de parte de todos los países de ALC en que han habido enormes errores de políticas internas, pero que han existido dos factores externos fuertemente determinantes en esta pobre situación económica. Ellos son, por un lado el problema de la deuda y por otro lado la brusca disminución en los precios internacionales de las materias primas, donde está incluida la gran mayoría de los productos que se tratan aquí. A partir de este contexto y dentro de todo lo que ha ocurrido en los 80 en la región, ¿cuál es la situación de los recursos naturales, del medio ambiente y qué tipo de relaciones generales se pueden establecer entre el desempeño global y la situación de los recursos?

Los cuadros 1 y 2 ilustran la situación global de la región, que en términos relativos, se podría caracterizar como favorable con respecto a otras, porque con sólo el 8% de la población mundial, América Latina y el Caribe tienen el 23% de las tierras cultivables, 12% de las cultivadas, 17% de las tierras en pastizales, 23% de los bosques, 46% de las selvas tropicales y 31% de las aguas dulces de escorrentía. Es decir, en todos

los casos hay una dotación de recursos bastante mayor que la población que se tiene que alimentar a partir de los mismos. Por otra parte, es una de las mayores fuentes de diversidad genética del planeta, con cerca del 40% del total de la diversidad y de la cual sólo se utiliza una proporción muy pequeña; para dar una magnitud de la diversidad genética que se tiene, se estima que en ciertas zonas del bosque amazónico hay más especies vegetales que en todo el continente europeo. Este es un dato particularmente importante; a nadie escapa que en la era de la biotecnología, donde se pueden recombinar genes, la contracara del potencial que tiene la biotecnología es, justamente, la biodiversidad, es decir, cuál es el "pool" de genes que hay disponible. La región, entonces, no sólo tiene una alta dotación de recursos, sino también, de biodiversidad. Esta situación de disponibilidad, que en términos globales es tan positiva, sin embargo tiene situaciones particulares muy distintas; hay algunos países que ya han agotado prácticamente toda la superficie agrícola con potencial como Haití, México y algunos países del Caribe, donde esta situación de tipo general no es aplicable.

Con respecto a la cuantificación de algunos de los problemas que se enfrentan en materia de los recursos, las tasas de deforestación han sido extremadamente altas y crecientes; se estima que en el último quinquenio han llegado a 50.000 kilómetros cuadrados al año, siendo ésta una superficie equivalente a la de Costa Rica o República Dominicana. Se calcula que desde el 1960 en adelante la tala acumulada de bosques ha alcanzado 2 millones de kilómetros cuadrados, una superficie mayor que la del territorio mexicano y eso se ha producido, en su gran mayoría, en los últimos años. También se señala que cada año se transforman unos 4.4 millones de hectáreas de ecosistemas naturales, de los cuales el 78% proviene de áreas tropicales (datos elaborados por el Ing. Eduardo Trigo).

Cuadro 1. Población y recursos naturales disponibles en diferentes regiones

	América Latina	Africa	Asia	Países en Desarrollo	Países Desarrollados	Mundo
Población 1980 (10 ⁶ personas)(1)	361	388	2526	3275 ^b	1175	4450
% del mundo	8,1	8,7	56,8	73,6	26,4	100
Población 1990 (10 ⁶ personas)(2)	448,3 ^a	647,5	3108,5	4204,3 ^b	1087,9	5292,2
% del mundo	8,5	12,2	58,7	79,5	20,5	100
Cultivos permanentes en 1987 (10 ⁶ Ha) (1)	30,4	18,6	30	78,4	22,1	100,5
% del mundo	30,2	18,5	29,8	78	22	100
Tierras potencial. cultiv.(10Ha)	736	732	627	2095	1093	3188
% del mundo (3)	23,1	23	19,7	65,7	34,3	100
Tierras cultiv. en 1980 (10 ⁶ Ha)(4)	170,9	150,5	466,7	788,1	672,1	1460,2
% del mundo	11,7	10,3	32	54	46	100
Cultivado/Potencial	23,2	20,6	74,4	37,6	61,5	45,8
Pasturas permanentes en 1987 (10 ⁶ Ha) (1)	568,8	787,5	678,7	1952,9	1261,3	3214,4
% del mundo	17,7	24,5	21,1	60,7	39,2	100
Bosques y sabanas en 1987 (10 ⁶ Ha) (1)	966,5	686,3	538,8	1863,6	2204,9	4068,6
% del mundo	23,7	16,9	13,2	45,9	54,1	100
Bosques tropicales densos y abiertos en 1980 (10 ⁶ Ha)(5)	885,5	703,5	331,3	1920,3	0	1920,3
% del mundo	46,1	36,6	6,7	100	0	100
Escorrentía total(km3/año)(6)	10380	4225	9544	24149 ^b	14671 ^c	38820
% del mundo	26,7	10,9	24,6	62,2	37,8	100
Escorrentía estable utilizable (km3/año) (6)	3737	1479	2291	7507 ^b	4633 ^c	12140
% del mundo	30,8	12,2	18,9	61,8	38,2	100
Ganado (10 ⁶ cabezas) (7) (ca 1987)	496,3 ^a	559,2	1041,6	2097,1 ^b	955,1	3052,2
% del mundo	16,3	18,3	34,1	68,7	31,3	100

Fuentes: Tabla total de Gallopín 1989.

(1): FAO. Anuario de Producción 1988. Roma. 1989.

(2): World Resources Institute (WRI), UNDP y UNEP. Recursos Mundiales 1990-91.1990

(3): Gallopín & Gómez. "Latin American World Model. Food Sector". Fundación Bariloche 1978

(4): FAO. Anuario de Producción 1984. Roma. 1984

(5): FAO. "Los Recursos Forestales de América Tropical". 1981; Hardley y Lanly 1984; Lugo. 1987; Lanly. "Les Recourses Forestiers de l'Amérique du Sud Tropical". 1985

(6): Myers. 1984. p 108

(7): WRI, UNDP y UNEP. 1990; incluye vacunos, ovinos, caprinos y equinos.

a. Los datos de WRI, UNDP y UNEP incluyen al Caribe bajo "América Latina".

b. "Países en Desarrollo" es una suma de los valores para América Latina, Asia y Africa.

c. Datos para América Latina están incluidos con los Países Desarrollados.

Cuadro 2. Degradación ambiental

Hoy queda menos de 40% de los bosques originales de América Central; se han perdido desde 1950 a la fecha actual dos terceras partes de los mismos, y cada año desaparece un 3% del bosque restante. (*Manejo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Centro América: una estrategia para la AID*)

La quema de montes en la Amazonía y la producción industrial de Brasil contribuye con menos del 6% del total mundial de gas carbónico producido en el mundo y responsable del efecto invernadero. Los Estados Unidos contribuyen a esa contaminación con 17% del total, seguidos por la URSS (14%) y China (7.5%). (*D.C. N° 1, 1990*)

Cada año se desforestan 50.000 km² en la Región Amazónica. Según datos del Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, hasta 1975 se habían deforestado 2.934.200 ha, que fueron 7.801.550 en 1978 y 12.089.271 en 1980. (*D.C. N° 1, 1990*)

Las empresas siderúrgicas de la Región Amazónica consumen por año hasta 4.000 km² de la selva, para producir el carbón vegetal necesario para la producción del coque; en Pará (Brasil) hay 3.000 aserraderos, controlados por 120 empresas que facturan anualmente casi 130 millones de dólares, por la exportación de medio millón de metros cúbicos de maderas nobles. (*UNO, N° 11, agosto de 1989*)

La descarga de materia orgánica promueve la eutroficación (excesos de nutrimentos que alteran negativamente la biota) de los ríos y vuelve sus aguas poco aptas para muchos usos, como consumo humano, animal, industrial o de riego. (*R. Radulovich, Rev. de Agr. Costarricense, Vol. 12, N° 2, 1988*)

La superficie estimada de tierras en proceso moderado o grave de desertificación supera los 2.08 millones de km², lo que equivale a más del 10% de la superficie total de la Región.

En 1980 las áreas naturales protegidas para conservar la diversidad genética de las especies abarcaban tan sólo 350.000 km²; es decir, menos del 2% de la superficie regional.

Cada año 24 mil millones de toneladas de suelo superficial son arrojadas a los océanos por los ríos de todo el mundo. (*El Reto ambiental de Desarrollo, CEPAL, 1990. J. Robinson et al.*)

Fuente: La Agenda Agropecuaria para la Década del Noventa: Modernización incluyente, agroindustrialización y recursos naturales, X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA); IICA, Madrid, España, 22-27 de septiembre de 1991.

En cuanto al tema de la deforestación, vale la pena señalar un ejemplo que evidencia su vinculación con la "cuestión de la deuda": la tasa de interés real fue del 2.5% en el período 1963/73 y pasó a ser del 6% en el período 1980/89. Esto quiere decir que alguien que en los 80 decidió plantar un árbol, al tomar su decisión estaba calculando que en 30 años iba a obtener una tasa de interés que fuera 2 veces mayor a la que los forestadores de décadas anteriores necesitaban para que fuera rentable su inversión. Este es un dato bastante elocuente de cómo cambiaron las condiciones en cuanto a la opción de cultivos perennes, versus la opción de cultivos anuales en esta década. Con respecto a los procesos de desertificación, Gallopín y otros señalan que avanzan de manera significativa, en particular en los ecosistemas de secano, donde en el 70% del área total ya se observan procesos degradatorios y se calcula que la erosión en los ecosistemas montañosos de la zona andina y central daña entre el 40 y el 60% de las tierras potencialmente cultivables.

De estos datos y de los comentarios iniciales con respecto a la "performance" económica y a las dificultades que enfrentó la región en este tiempo, se pueden sacar algunas conclusiones de tipo general. En primer lugar, las distorsiones en los mercados, que han determinado fuertes bajas en los precios internacionales, unidas a las altas tasas de interés y a las necesidades de pago de la deuda, han acelerado fuertemente la opción por los cultivos anuales exportables. Ha habido en toda la región casos, como los de la expansión sojera en el Brasil y la deforestación del Amazonía, que muestran una especie de "carrera hacia adelante" de muchos de nuestros países por generar divisas rápidamente en función del nuevo contexto y obviamente sin tener en cuenta y sin que ningún mecanismo de mercado obligue a considerar el problema sobre los recursos. De modo tal que en una primera conclusión, no sería aventurado plantear que el proteccionismo ha sido depredador

de los recursos naturales en los países latinoamericanos y de la misma manera ha sido fuente de contaminación química en los países desarrollados. Esto puede parecer fuerte, pero es muy aproximado a la realidad.

En segundo lugar, los bajos precios de los alimentos, generados internamente en los países latinoamericanos y los propios programas de ayuda alimentaria (tipo PL480 o los múltiples programas de distribución de alimentos gratis o a bajísimos precios en muchos de esos países), han desalentado la producción de alimentos básicos. No se habla ya de los exportables sino de los alimentos básicos que, como se sabe, son en gran medida producidos en la región por los sectores campesinos, de modo que han contribuido a este círculo vicioso de pobreza que se mencionara anteriormente donde hay sectores del campesinado, en muchos casos en las zonas ecológicamente más frágiles, que se han visto perjudicados también por estos bajos precios resultantes de las distorsiones en los mercados. Pero también es el caso de los programas de ayuda alimentaria, que además de traer efectos sobre el sector campesino, han determinado una reducción en la biodiversidad; ha habido en muchos de los países, tal vez el caso peruano es uno de los más típicos, una fuerte sustitución de productos nativos por trigo y otros "commodities" producidos en los países desarrollados que eran distribuidos como ayuda alimentaria a precios irrisorios.

A pesar de todo ello, la región sigue siendo un reservorio importante, el principal reservorio de recursos naturales y biodiversidad; esto es tal vez un capital no sólo físico, sino también político que la región debe aprovechar y debe utilizar. Hay una serie de aspectos que están en negociación en estos momentos, no sólo la Ronda GATT, sino también se empiezan a discutir una serie de convenios de protocolos ambientales que seguramente van a tener tratamiento en la próxima reunión de Río de Janeiro y es entonces la vinculación entre comercio y recursos, la

negociación del tema del comercio por un lado y el tema de los recursos por otro, los que América Latina debería vincular. Es importante destacar la necesidad de relacionar ambos temas y aprovechar la capacidad de negociación que da como región el hecho de ser los responsables de una parte importante de los recursos naturales y biodiversidad que dispone la humanidad.

Por último, se hará un breve comentario con respecto al rol de la agricultura en los países desarrollados y en los países en desarrollo y a la posibilidad de tener una agricultura sostenible, tanto en un caso como en el otro. Se ha dicho anteriormente que la CEE ha gastado 300 mil millones de dólares en sus programas de subsidios a la agricultura; esto es el equivalente a 170 dólares por hectárea. Según surge de algunos cálculos de márgenes brutos, eso es superior al margen bruto que un agricultor argentino está obteniendo este año con las condiciones de producción existentes; es decir, el subsidio per cápita que están recibiendo los agricultores de la CEE es superior a lo que un agricultor argentino obtiene. Esto les da a los países de la Comunidad y a los países desarrollados en general un poderío inmenso para incorporar la problemática ambiental en sus políticas agrícolas; por eso es que se está viendo, entre otras cosas, la posibilidad de reciclar agricultores para que simplemente mantengan su finca con un objetivo ambiental. La situación en los países latinoamericanos es absolutamente distinta; ellos deben utilizar los recursos para desarrollarse, obviamente deben utilizarlos de una manera que puedan preservarse para sus usos futuros, pero no pueden darse el lujo de tener enormes recursos de Tesorería para financiar simplemente el mantenimiento del hábitat. Existen problemas tan dramáticos como la desertificación de la Patagonia; quizás desde la óptica de la Comunidad habría que transformar la Patagonia en un gran parque nacional; eso sería tal vez óptimo desde el punto de vista ecológico, pero es absolutamente inviable cuando hay que conciliar

ecología, desarrollo y oportunidades de trabajo y empleo para la gente que está en esa zona.

Se analizarán ahora los efectos distorsionantes de los mercados internacionales, en particular lo que hace a productos de clima templado. Se pone énfasis en este punto en primer lugar por el interés que esto reviste para la Argentina, y en segundo lugar, porque los subsidios a la exportación han sido más duros y más fuertes en estos productos. En aquéllos tales como café, cacao, etc. ha habido también regulaciones de comercio, a través de mecanismos de cuotas u otros, pero nunca mecanismos de la agresividad de los que se tuvieron en cuanto a productos de clima templado. Argentina ha sido una de las mayores víctimas del proteccionismo; hay múltiples estudios, pero los de Valdés y el Banco Mundial principalmente, muestran que ha sido de los países más perjudicados por el proteccionismo, ya que en nuestro país forma sus precios de granos y carnes desde hace muchos años en función de los valores del mercado internacional.

Para la secuencia de efectos que a continuación se señalan se parte de dos supuestos: el primero es que los efectos del comercio sobre los recursos naturales no resultan de la perversidad de actores sociales individuales sino de las señales del mercado y, en todo caso, del fracaso del mismo en proveer las señales adecuadas, así como en la ineffectividad del Estado para diseñar y lograr acciones que corrijan aquellas falencias. Lo que se quiere decir con esto es que nadie puede pensar que el deterioro de los recursos naturales surge de decisiones irracionales o perversas de los agentes económicos, sino más bien de un conjunto de situaciones que, en su lógica de maximizar ganancias, lo llevan a tomar ese tipo de decisiones y, en todo caso, a que en la forma de estimar él su rentabilidad no se incorpora al sistema de precios los efectos futuros que su accionar de hoy va a tener sobre los recursos naturales. Esto es algo ya bastante trillado en materia de la problemática económica de la conservación de los recursos, pero es bueno tenerlo siempre presente.

El segundo supuesto es que no existe linealidad ni unicidad en cuanto a los factores que afectan al comercio y las distorsiones del mercado que perjudican los recursos; es decir, no son los problemas del comercio o del proteccionismo el único factor que ha contribuido en la República Argentina al deterioro de los recursos naturales.

Con estas consideraciones es útil señalar una secuencia de efectos que las políticas proteccionistas de los países desarrollados tienen sobre la agricultura y la base de recursos naturales y ambientales de los países en desarrollo. En primer lugar, el proteccionismo provoca reducciones en los precios internacionales. En el Cuadro 3, aparecen algunos de los múltiples trabajos de todas las corrientes institucionales/ideológicas que

Cuadro 3: Efecto de la liberalización de los mercados de la OECD sobre los precios internacionales (en %)

Nombre del Modelo	Trigo	Granos	Carnes	Lácteo	Azúcar
<i>Modelos de equilibrio general</i>					
ILSA	118	11	17	31	
RUNS2	15	8	18		57
WALRAS3	17		10	14	
<i>Modelos de equilibrios parciales</i>					
Anderson - Tyers: (Proyectado 1995)					
a. Crecimiento de la productividad, independiente del precio	25	3	43	95	22
b. Crecimiento de la productividad dependiente del precio	19	2	39	90	27
Zietz y Valdéz:					
(liberal. países OECD)	3	-3	10		15
USDA/SWOPSIM (base 1986)	27	16-22	16	84	29

demuestran esta relación al señalar que una liberalización del comercio agrícola en los países de la OECD tendría un impacto inmediato, aumentando los precios internacionales de la mayoría de los "commodities" y si se observan sus nombres, en general, son productos de clima templado. Con múltiples metodologías, con distintos períodos de análisis, con distintos cortes ideológicos, el efecto pernicioso en los precios, que como se puede ver según productos y según autores, fluctúa entre 15 y 90%, no es de ninguna manera un efecto menor. En consecuencia, al reducirse los precios se disminuyen los ingresos por exportaciones, lo cual afecta obviamente al conjunto de la economía y con ello la capacidad estatal para intervenir corrigiendo estas fallas de mercado que se señalaban anteriormente. Si los mecanismos de mercado muchas veces no logran internalizar al sistema de precios la problemática de los recursos, y eso es en muchos casos solventado a través de una intervención estatal, obviamente la caída de las exportaciones genera una disminución en los ingresos fiscales -directa o indirectamente- y con ello una disminución también de la capacidad del Estado para, a través de programas promocionales -promoción de tecnología conservacionista, desarrollo de infraestructura, etc.-, atenuar el efecto sobre los recursos naturales. El Cuadro 4 resume trabajos realizados por Adolfo Sturzenegger,

Cuadro 4: Aumentos netos en las ganancias de divisas por eliminar la protección sobre cultivos

Período	Trigo	Mafz	Sorgo	Soja	Girasol	Carne
1960-64	180,7	44,6	29,7	1037,2		
1965-69	104,4	46,1	57,4	1261,8		
1970-74	386,8	154,3	160,8	1199,6		
1975-79	974,9	416,8	28,4	62,9	227,3	980,1
1980-84	921,2	879,5	601,2	477,7	509,1	3414,5
1985	579,2	558,2	461,2	514,7	385,3	2864,8

Fuente: Sturzenegger, 1990.

donde él estima las pérdidas de exportaciones debidas al proteccionismo que para el año 1985 suman alrededor de 2.500 millones de dólares. Otros cálculos de 1987 estimaban 2.900 millones de dólares de pérdida de ingresos de exportación en la Argentina por efectos del proteccionismo (datos elaborados por F. Cirio y M. Regúnaga). Vinculemos esta pérdida en ingresos de Argentina con el hecho de que en Estados Unidos, en 1985, a partir del programa "set aside" de reserva conservacionista se dejaron sin cultivar 12 millones de hectáreas y por cada una de ellas el productor recibió 120 dólares, es decir, el Tesoro americano gastó alrededor de 1.400 millones de dólares para conservar esas tierras, y Argentina pierde 2.900 millones, o algo similar, en ingresos de exportaciones. Entonces cobra validez aquello de que "no se puede competir con las Tesorerías de los países desarrollados": Argentina es competitiva, pero lo que no puede es competir con la Tesorería de los países desarrollados; este mismo proceso de distorsiones en el comercio internacional además nos impide tener tesorerías un poco más fuertes para poder financiar programas de promoción y de conservación de los recursos naturales.

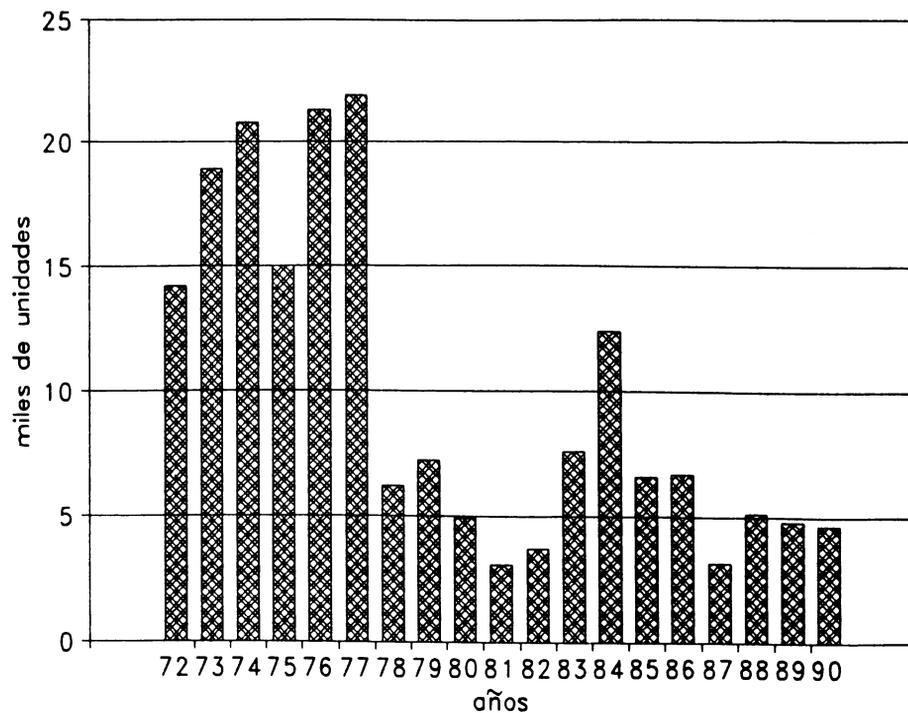
Siguiendo con esta secuencia de efectos, no sólo se reducen los ingresos globales del país, sino que también disminuyen, muy fuertemente, los ingresos y la rentabilidad de los agricultores. En el Cuadro 5 puede observarse, entre comienzos de los años 80 y el 1985/86, cual fue la pérdida en materia de ingresos netos de los agricultores, que pasaron a tener un saldo negativo, demostrando que en ese año no alcanzaban ni siquiera a cubrir sus amortizaciones de capital. Esto, obviamente, influye fuertemente en las capacidades de invertir; en el Gráfico 1 se puede ver lo que ha pasado con la venta de tractores en la Argentina a lo largo de este período, como una variable aproximativa del rubro inversión y el impacto que eso tiene en la problemática de conservación de suelos.

Cuadro 5: Ingreso neto a nivel de los productores
(mill. de australes de junio de 1985).

Período	Trigo	Mafz	Sorgo	Soja	Girasol	Lino	Total
1982-83	447	195	148	62	30	12	894
1983-84	116	96	12	376	152	10	762
1984-85	198	10	139	146	7		500
1985-86	-77	-53	-59	31	9	-22	-171

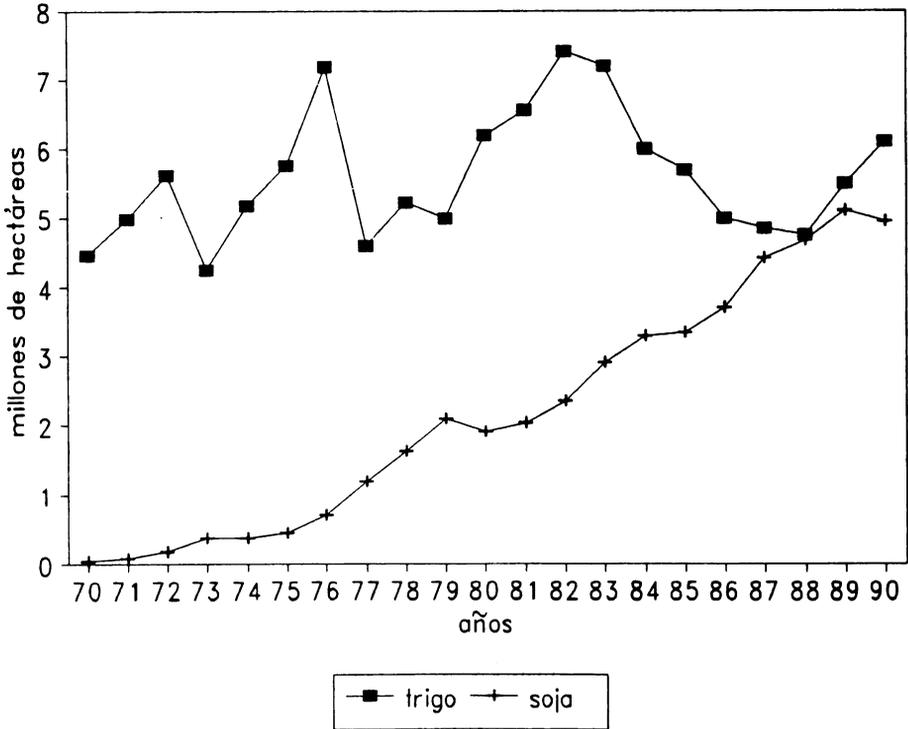
Fuente: Cirio y Regúnaga (1987)

Gráfico 1: Venta de Tractores



Por último, otro efecto para señalar es que con menores precios y menor rentabilidad se abarata la tierra y los recursos naturales y esto tiende, con aquel principio de que se usa más el recurso abundante, a un uso abusivo del recurso tierra, donde tal vez el caso más claro de la Argentina en este período es el de la introducción del doble cultivo trigo-soja, con el cual se hacen dos cosechas por año en la misma superficie. Este proceso ha tenido obviamente un efecto muy importante en la región pampeana, que es una de las planicies de clima templado más productivas del mundo y que, tradicionalmente o hasta mediados de los años 70, tenía un sistema mixto agrícola ganadero, es decir un "mix" de cultivos con predominio de los cereales y una gran cantidad de productores propietarios. Ha ocurrido un cambio muy importante en su perfil productivo, en el de sus recursos y en la organización de la producción a partir de todo este proceso de cambios en el mercado internacional que involucró fuertes caídas en los precios y las exportaciones cárnicas de la Argentina y un aumento muy fuerte del proteccionismo en granos. Es importante aclarar que el proteccionismo dentro de los granos ha sido mucho más marcado para los cereales que para las oleaginosas, y esto ha tenido un correlato muy importante con la orientación de la producción en la región pampeana. La Comunidad ha centrado los subsidios a la exportación en trigo, carnes y lácteos y los Estados Unidos han tenido programas de sostenimiento de precios básicamente en maíz y en años muy recientes ha incursionado algo en soja. Es decir que ha habido, obviamente, protección y subsidio, pero mucho más marcado en cereales que en oleaginosas y ha tenido una fuerte repercusión en la producción de la región pampeana. Al cabo de todo esto, se observa que alrededor de 10 millones de hectáreas pasan del sistema mixto a un sistema exclusivamente agrícola, que aumentan 4.4 millones de hectáreas bajo erosión hídrica en los últimos 10 años. Se ha hablado ya de la fuerte difusión del cultivo trigo-soja y ésta última pasó de 70.000 hectáreas a comienzos de los años 70 a casi 5 millones de hectáreas en 1990 (Gráfico 2).

Gráfico 2: Área Sembrada
Trigo y Soja



Son muchos los análisis que se han hecho, en particular en el INTA, sobre los efectos de este sistema agrícola y del doble cultivo en particular. Debe señalarse que hay cambios profundos en el agroecosistema que lo afecta en los distintos niveles jerárquicos, desde el más alto llamado bioma hasta los más bajos como comunidad, gremio y población. Para los especialistas en cuestiones ecológicas es importante señalar que se han afectado realmente niveles muy profundos desde el punto de vista ecológico y que el doble cultivo ha generado un progresivo deterioro en los suelos con potencialidad agrícola, los cuales manifiestan disminución promedio del 10% en el contenido de materia orgánica,

fósforo asimilable y nitrógeno total, 21 % en los índices de estructura, 13 % en la percolación de agua y la tasa de erosión actual es mayor a 10 toneladas por hectárea y por año.

Sería muy interesante hacer un contraste con lo que ocurrió en el "Corn belt" americano, una región que desde el punto de vista ecológico tiene aspectos comunes, pero donde hubo políticas de protección y de diferenciación de precios que compensaron lo que ocurría en el mercado internacional.

En cuanto a las perspectivas futuras de esta relación entre comercio y recursos naturales, hay dos preguntas claves que valdría la pena plantear. ¿Qué ocurrirá con las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT y con la orientación en las políticas agrícolas en los países desarrollados y cómo se incorpora la variable ambiental en los distintos foros de negociación? y ¿cuál es la viabilidad de una nueva forma de agricultura, de una agricultura sostenible en países como la Argentina?.

Con respecto a la primera, resulta claro que una liberalización del comercio, a través de mejoras en los precios, en los ingresos, en la capacidad de actuar de los estados nacionales, obviamente, sería un paso favorable; también es obvio de que es condición necesaria pero no suficiente porque con mejores ingresos ya pasa a depender de qué es lo que se hace a nivel del Estado, de las instituciones públicas, etc., para promover una agricultura sostenible, pero, no cabe ninguna duda de que esto sería favorable. Es importante también pensar qué va a ocurrir con la orientación de las políticas agrícolas, en particular en los Estados Unidos, en la Comunidad y en Japón. Se ha visto que es posible una fuerte reorientación de los subsidios hacia ingresos directos, al productor o también a que el productor pase a ser básicamente un garante, un responsable de mantener el medio ambiente en los países de la Comunidad.

Anteriormente, se expresó una propuesta de pagarles a los productores para que cuiden y amen la tierra; es muy posible que éste se convierta en un tema central en cuanto a la reorientación de la políticas agrícolas de la Comunidad; parece que es bastante más viable pensar en que los productores acepten un rol como "guardianes de la ecología" (que permanezcan en la agricultura modificando sus explotaciones a parques, canchas de golf, como ya hay mecanismos en España por ejemplo) y no un planteo de que los productores acepten simplemente subsidios de ingreso para quedarse en la agricultura sin trabajar. Es importante ver cuál va a ser la definición de las reorientaciones de las políticas en estos países; obviamente, un enfoque de este tipo daría cada vez mayor importancia a una agricultura ambientalista o conservacionista. Sin embargo, a mediano plazo, hay que ver como la variable ambiental se incorpora en las relaciones económicas y en las relaciones políticas internacionales. Está en ciernes el cierre de la Ronda Uruguay del GATT y la cumbre mundial sobre medio ambiente, que van a ir moldeando un nuevo marco normativo a escala internacional en lo que hace a comercio y a recursos naturales.

Una de las grandes preguntas es cuál va a ser la dirección y los contenidos de este marco normativo, porque algunos casos concretos que están ocurriendo, como el tema del atún que se mencionaba anteriormente (hay una controversia donde Estados Unidos quiere limitar sus importaciones de atún mexicano porque dice que el tamaño de las redes que utilizan atrapa también delfines y eso atenta contra la conservación de la naturaleza) generan preocupación. Este tipo de controversias muestran que así como la cuestión ambiental puede significar una mejora de los países que producen con bajo nivel de contaminación, como es el caso de Argentina, también podría llegar a ocurrir que se transforme la cuestión ambiental y las restricciones al comercio por problemas ambientales en una nueva forma de proteccionismo. Esto es algo que ya está en la literatura y en las

discusiones internacionales habrá que ver, entonces, como se define este nuevo marco normativo, pues es algo que obviamente va a influir fuertemente en los futuros efectos del comercio sobre el desarrollo de la agricultura y en cómo se vinculen crecimiento y sostenibilidad en los países desarrollados y en desarrollo.

Con respecto a la segunda pregunta, deseo agregar algunas reflexiones sobre la viabilidad de la agricultura sostenible en la Argentina. Los análisis realizados (Cuadros 6 y 7) muestran que lamentablemente hasta el momento la rentabilidad de la agricultura sostenible "vis a vis" la agricultura tradicional, en el corto plazo dan resultados muy similares en el mejor de los casos, y dado que se requieren ciertas inversiones porque hay cambios que realizar en la maquinaria, etc., cuesta pensar en una posibilidad de difusión masiva de estos modelos de agricultura conservacionista de no mediar un cambio en los precios internacionales. Si se produce este cambio, obviamente, hay aquí una tarea central que debe ser prioritaria para la Argentina. Se ha señalado el nivel de deterioro que hay en particular en la región pampeana, de modo que va a ser fundamental una tarea de promoción de tecnologías conservacionistas, biológicas y blandas. Esto ya ha sido planteado como un tema fundamental en el Plan de Tecnología Agropecuaria del INTA para el período 1990/95, donde la sostenibilidad de la producción es uno de los objetivos centrales. Hay varios proyectos en curso, como el Proyecto de Agricultura Conservacionista en toda la zona maicera o el de Prevención de Desertificación en la Patagonia, pero se observa que cuando no se acompaña con otro tipo de incentivos económicos (créditos, financiamiento para maquinaria conservacionista, etc.), el ritmo de adopción es muy lento.

También hay, seguramente, algunas falencias en cuanto a generación de tecnología; en el área de control biológico de plagas, que va a requerir un gran desarrollo, hay tareas, pero incipientes, para la magnitud del desafío que se tiene y por último las aplicaciones de biotecnología que

Cuadro 6: Resultados físicos

	AGRICULTURA CONVENCIONAL		AGRICULTURA CONSERVACIONISTA		AGRICULTURA Y GANADERIA	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Suelos Planos						
Aportes M.O. (tn/ha año)	0,38	100	0,62	163	0,75	197
Erosión (tn/ha año)						
``Balance`` N(kg/ha año)	-93	100	-80	86	-40	43
``Balance``P205(kg/ha año)	-47	100	-44	94	-32	68
Suelos Ondulados						
Aportes M.O. (tn/ha año)	0,31	100	0,55	177	0,71	229
Erosión (tn/ha año)	31	100	5,5	18	4,5	15
``Balance`` N(kg/ha año)	-115	100	-72	62	-34	30
``Balance``P205(kg/ha año)	-70	100	-44	62	-32	45

Fuente: Calcaterra, Proyecto de Agricultura Conservacionista, 1991.

Cuadro 7: Resultados económicos (100 \$ 1960)

	AGRICULTURA CONVENCIONAL		AGRICULTURA CONSERVACIONISTA		AGRICULTURA Y GANADERIA	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Suelos Planos						
Ing. líquido	5310	100	5545	104	4247	80
Ing. neto	4020	100	4509	112	3020	75
Rentabilidad/Total %	6,2	100	7,3	118	4,4	71
Rentabilidad/Circul. %	136,2	100	147,2	108	57,5	42
Suelos Ondulados						
Ing. líquido	4166	100	4545	109	3591	86
Ing. neto	2877	100	3509	122	2364	82
Rentabilidad/Total %	4,5	100	5,7	127	3,4	77
Rentabilidad/Circul. %	102,5	100	112,5	110	44,7	44

Fuente: Calcaterra, Proyecto de Agricultura Conservacionista, 1991.

representan un enorme potencial, no cuentan con recursos suficientes. Anteriormente, se plantearon algunas dudas con respecto a la privatización del conocimiento que está ocurriendo y la influencia que podría tener en los temas ambientales. Mi opinión es que, en particular en lo que hace a la incorporación de factores de resistencia, como resistencia a enfermedades incorporadas por vía genética a través de la biotecnología, tal vez habrá un fuerte proceso de privatización y es entonces en el área de la biotecnología donde también va a ser necesario reforzar las capacidades nacionales.

La agricultura natural y orgánica, la diferenciación de demanda alimentaria y la diferenciación de mercado que existe para productos con menores contenidos químicos y producidos en forma más natural es otra avenida que Argentina debería propiciar y promocionar. Este es de los pocos mecanismos a través de los cuales realmente la problemática de los recursos se internaliza en los precios, es decir, quien produce naturalmente y no daña el ambiente, recibe un mejor precio por el producto, lo cual hasta el momento no ocurre con los mercados de "commodities" tradicionales. Argentina, por su sistema extensivo de producción, por el menor grado de contaminación inicial que tiene su sistema productivo, está en una situación de ventaja para promover este tipo de agricultura.

Comentarios del Dr. Virgilio Cozzi

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) es un organismo internacional ciertamente distinto a los demás. Lo constituyen 700 miembros: 65 países, 200 organismos de diversa índole, como Ministerios y el mismo IICA y algo más de 400 ONGs preocupadas por la conservación y el desarrollo sustentable. Esta estructura favorece el debate conceptual interno que tiene su máxima expresión cada tres años en la Asamblea General.

En el año 1980, la UICN juntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la World Wildlife Fund (WWF) diseñó la Estrategia Mundial de Conservación, que orientó la acción de estas instituciones durante un decenio. El 21 de octubre de 1991 se lanzó un nuevo documento denominado "Cuidar la Tierra: Estrategia para el futuro de la Vida", que explicita la posición oficial de los citados organismos.

La nueva estrategia presenta modificaciones importantes con respecto a la anterior, aún cuando mantiene sus principios biológicos y ecológicos.

Pero sucede que lo que se ha modificado profundamente es el mundo, no solamente en los aspectos políticos, ideológicos y económicos, sino también culturales, ambientales y sociales.

Es claro que algunos de los siguientes planteamientos estarán teñidos por la problemática centroamericana con la que convivimos cotidianamente.

Esta región, poseedora de una extraordinaria biodiversidad, también exhibe una gran conflictividad, en muchos casos ligada al cuidado o no de la tierra.

No hay intención de caer ni en el romanticismo ni en el catastrofismo, sino centrar estos comentarios en dos protagonistas importantes: el hombre y la sostenibilidad.

Si el debate se centra en el "mercado" se podría decir que a la fecha existe un mercado realmente importante, puesto que el planeta tiene 5,400 millones de habitantes.

Sin embargo, si uno es un poco más selectivo, se apreciará que solamente 900 millones de ese total viven en la opulencia, aún admitiendo la diversidad de interpretaciones que esa denominación tiene. Esto último alude a la identificación de quiénes son los que constituyen el mercado y quiénes son los que tienen acceso a él.

El otro elemento es que ese "mercado" va a crecer, ya que para mediados del siglo XXI habrá en el planeta 10.100 millones de habitantes.

No obstante, para esa fecha habrá concluido la era del petróleo, al menos tal y como ahora se la conoce y simultáneamente se habrá llegado a una carga de la tierra francamente insostenible.

Si todo pudiera seguir al ritmo actual, la población mundial se duplicará en sesenta años.

Es importante consignar que en los últimos 200 años han desaparecido 2 millones de km² de bosques a nivel mundial, lo cual es uno de los indicadores del serio atentado que se está haciendo a la naturaleza.

Sin desconocer los componentes económicos, de mercado, ideológicos, etc. la UICN sostiene que existe un problema ético, dado que el 20% de la población consume el 80% de lo que la naturaleza ofrece, viviendo en una civilización de derroche.

Este es un planteo ético, ni romántico ni catastrófico. Se está llegando al límite y entonces, o nos ponemos todos de acuerdo, más allá del GATT y otros convenios, o simplemente tendremos que admitir como hombres de esta generación que mientras decimos que nos preocupa el porvenir de nuestros hijos, en realidad les estamos negando el derecho a disfrutar de una vida tal como lo hemos hecho nosotros.

Este es un tema central de la sostenibilidad. No se trata solamente de aspectos económicos o tecnológicos; se trata de priorizar los componentes éticos y conservacionistas que permitirán a nuestros hijos y a nuestros nietos tener un futuro parecido, ya no igual, al que nosotros tuvimos.

Lo que ha acontecido últimamente es que se ha caído o se ha pretendido hacer caer toda la discusión en una antinomia entre conservación y desarrollo. En realidad, sucede que lo que se denomina desarrollo no es tal, es crecimiento disfrazado de desarrollo, en el que es necesario sacrificar a la naturaleza, al hombre, o a lo que sea.

Esto es lo que ha sucedido en el primer mundo. Así, los bosques que hoy vemos en ese mundo no son bosques primarios ni naturales, son plantaciones.

Pareciera que, como en tantos otros aspectos y ocasiones, Latinoamérica, para llegar al status de región "desarrollada" tendrá que seguir el camino que emprendieron otros. La diferencia estriba en el hecho de que aquéllos podrán revertir o amortiguar los desastres, en tanto que nuestro continente no podrá hacerlo, dado que el día en que desaparezca la naturaleza, con ella desaparecerán los recursos naturales, en tanto la deuda externa seguirá existiendo. El tema de la conservación y el desarrollo no es en principio antinómico, es un tema de discusión y reflexión.

El otro problema es que aquí existen muchos supuestos, algunos de larga data. Uno de ellos es el de la inagotabilidad de la naturaleza. Desde otra perspectiva apreciamos, además, una confianza ciega en la tecnología, en la que depositamos la esperanza de una salvación.

Por otro lado, aparece presente un concepto muy antiguo que sostienen religiones e ideologías: el de donación o gratuidad. Así, Dios o la Madre Naturaleza

están donando constantemente un conjunto de recursos que el hombre debe recoger y utilizar. Se podría decir que este concepto de gratuidad o donación es el trasfondo del hecho de que en las cuentas nacionales no se considere el aporte o el valor de los recursos naturales.

Desde otro punto de vista, esto también está a la base de muchas decisiones que en el pasado se enmarcaron en los procesos de colonización. Así, se pedía que para tener acceso a la tierra había que "limpiarla", lo que en realidad significaba acabar con el bosque. Esto último no es sino un ejemplo de los errores que hoy se deben pagar.

Otro aspecto es que se habla de desarrollo sin señalar que se debería hacer mención a "estilos de desarrollo". En un mundo que se empobrece, no todos tendrán acceso al beneficio de los mercados.

Reiterando lo ya expuesto, para UICN existe un problema central que es la ética de los estilos de desarrollo. A partir de su esclarecimiento se podrá hablar de planes, proyectos, programas, pagos de la deuda, etc.

Otro concepto que hoy está en crisis es el que sostiene que la capacidad de absorción a la agresión que tiene el planeta es ilimitada. El problema no es de datos, variables, agua, oxígeno, ozono o temperatura. Hemos olvidado la máxima de Galileo que indicaba que sólo se gobernaba a la naturaleza obedeciéndola.

Debe limitarse el impacto de la actividad humana sobre la naturaleza, pero también debe configurarse un pensamiento latinoamericano que elabore y proponga soluciones a este problema universal. En este marco, en tanto se reflexione sobre el impacto sobre la naturaleza, también se deberá pensar en la defensa del patrimonio biológico de nuestra región. Aún este patrimonio debe ser evaluado desde varias perspectivas, una de las cuales es, sin duda, la del avance de la biotecnología.

Todos estos aspectos se relacionan directamente con los temas de deuda, mercado y pobreza que se han expuesto. En esta dimensión aparece con claridad otra característica peculiar de la actual situación: la inexistencia de una distribución equitativa de los costos y beneficios del uso de los recursos. Debemos defendernos, como países y como continente, de los efectos de esta injusta distribución, como así también de lo injusto de los términos de intercambio.

Se ha hablado de tecnologías adecuadas, sustentables o sostenibles. Pero aún esto es tema de discusión. Como señalaba un señor ex-Ministro de Agricultura de Centroamérica, "Yo no estoy seguro de que sea justo que tengamos que condenar a nuestro país a la tecnología adecuada".

Aquí la pregunta fundamental es cómo ser competitivos con una agricultura que utilice esta tecnología. Existen ejemplos de agricultura sustentable, tecnológicamente

adecuada y no contaminante; pero otro asunto es una concepción de este tipo frente a un mercado diseñado para una competitividad que se basa en el empleo masivo de insumos.

En fin, así como existe preocupación por la economía de mercado, también debería preocupar la defensa de los recursos naturales. Desde esta perspectiva, es necesario abandonar las decisiones exclusivamente tecnocráticas, ya que ellas deben ser transectoriales y previsoras.

Hace ya 180 años un filósofo señaló que el hombre es ciudadano de dos mundos, el natural y el cultural. Hoy estamos inmersos en un mundo tecnológico que crece en forma sostenida, no sostenible, y que está influyendo sobre nosotros sobredeterminando nuestra vida.

Hoy este mundo artificial es nuestro mundo "natural", sólo que es insostenible y en él ya es necesario hacer mucho, no algo, para conservar la vitalidad y diversidad de la tierra. Ya hay 500 especies de garrapatas invencibles, gracias al uso indiscriminado de pesticidas.

Debemos interpretar a la Naturaleza como un sistema ya sobrecargado por el uso. Esta sobrecarga es lo que hace que sea insostenible. Pero la nueva ética ambiental debe reflejarse en un derecho que contemple normas que otorguen a las comunidades el poder necesario para tomar decisiones sobre su medio ambiente.

Sin embargo, el derecho se relaciona con el poder, y así como decimos que debe otorgarse poder a las comunidades, también debemos reconocer que éste se encuentra desigualmente repartido entre las naciones y dentro de las mismas.

Finalmente, se hace necesario avanzar en la configuración de un marco nacional de conservación y desarrollo. Este otorgará el verdadero encuadre para un desarrollo sustentable, que creemos debe garantizar un crecimiento económico que haga factible mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, recordando que la civilización del derroche no tiene porvenir.

Quiero concluir con una frase que se ha convertido en un aforismo que utilizamos en todas las exposiciones que los Miembros de UICN hacemos de nuestra estrategia: "A la tierra se le están acabando el espacio y el tiempo".

Comentarios del Dr. Alberto de las Carreras

El proteccionismo agrícola de las naciones industriales -además de muchas otras distorsiones y problemas- influyó en las ideas de los países, porque en la medida en que el proteccionismo le cerraba mercados a estas naciones, influía sobre las decisiones que se tomaban internamente. La convicción que predominaba en la Argentina en ese momento, en el sentido de que era conveniente una fuerte industrialización del país, con el propósito de sustituir importaciones, se vio fortalecida con motivo del proteccionismo agrícola, porque quienes manifestaron la necesidad de sustituir importaciones recibieron un apoyo bastante sustancial en la medida en que los mercados de productos agropecuarios y agroindustriales se cerraban para la Argentina. El Ing. Cirio citó dos casos en su exposición, verdaderamente muy diferentes y muy interesantes. Uno es el de la soja y otro es el de la carne.

La soja ha tenido un desarrollo extraordinario en la Argentina porque el mundo decidió en 1962, en la Rueda Dillon del GATT, que la Comunidad Europea no aplicaría medidas proteccionistas para la soja; entonces, en la Argentina toda la agricultura podría haber sido como la soja, si no hubiera sido por el proteccionismo. Eso ocurrió en la Rueda Dillon que fue la quinta Rueda del GATT. En ese momento la Europa comunitaria no pensaba ser proteccionista al estilo de hoy.

Al crearse la FAO, tuvo dos objetivos principales: uno era el de reconstruir la agricultura europea, porque allí había hambre y otro el de impulsar el desarrollo de la agricultura en los países más pobres. Europa, con su cultura milenaria, con la ayuda del Plan Marshall y con el proteccionismo desarrolló su agricultura muy rápidamente y, entonces, la FAO finalmente se orientó hacia la promoción de la agricultura en los países en desarrollo.

Europa nunca pudo renegociar el restablecimiento de la protección de los cultivos de soja con Brasil, con la Argentina ni con los Estados Unidos. Lo quiso hacer varias veces, pero la presión de este último, que es un exportador de soja y sus productos derivados se lo impidió. Actualmente, en la Rueda Uruguay, el llamado "rebalancing" que los europeos persiguen sin cesar, es nada más ni nada menos que la eliminación de esa concesión para procurar extender el proteccionismo a la soja.

Los productos lácteos, las carnes, los cereales, el azúcar y los vinos son los productos en los que la Comunidad Europea ha desarrollado al máximo el proteccionismo. En productos lácteos abastece hoy el 50% de los mercados mundiales, después de haber generado una gran producción interna, que determinó el autoabastecimiento comunitario y empezó a exportar por la incapacidad de los

gobernantes de poner fin a esa protección. Con el azúcar pasó lo mismo. El desarrollo de este producto en la Comunidad Europea es verdaderamente impactante y desastroso; cuando llegaron al autoabastecimiento empezaron a exportar azúcar hasta el punto que en 1985 el precio de éste bajó a 3 centavos de dólar la libra, precio extremadamente bajo. En ese momento los subsidios a la exportación de la Comunidad Europea fueron 14 veces el precio internacional; 3 centavos de dólar la libra son 44 dólares por tonelada; en ese momento (julio de 1985), el subsidio a la exportación de azúcar de la Comunidad fue de 617 dólares la tonelada, 14 veces su precio internacional.

En materia de carnes no se llegó a este extremo. Las carnes han estado vinculadas con la producción láctea, porque en definitiva la producción de carne es en Europa un subproducto de la lechera; de todos modos, esto no explica todo el fracaso argentino. Esto también está determinado por las políticas internas del país, entre las cuales se pueden citar el hecho de haber agravado el proteccionismo externo con derechos de exportación y también la incapacidad argentina para terminar con la fiebre aftosa.

En referencia al tema del comercio internacional y el medio ambiente se puede decir que el medio ambiente se va a insertar en las normas de comercio internacional, que tiene su centro en el GATT. El artículo 20 del Acuerdo General hace una mención a esto: puntualiza que en la medida en que no implique discriminación entre los países o un medio de restricción al comercio internacional, las partes contratantes podrán adoptar ciertas medidas de orden comercial, de muy diversa naturaleza, vinculadas con la moral pública, la seguridad y varias más. Entre ellas, el inciso b) menciona medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Como se puede observar, esta inserción es verdaderamente superficial; sirve para casos extremos, tal vez, pero el tema ha comenzado a calar dentro del GATT. Un australiano, Kim Anderson, ha trabajado mucho en este tema de la liberalización del comercio internacional y la preservación del medio ambiente. Sostiene que la liberalización comercial internacional va a desatar fuerzas productivas en los países que tienen una producción más extensiva; estos países van a poder expandir su producción y, entonces, la producción global no va a afectar el medio ambiente, como ocurre actualmente.

En los países desarrollados, la agricultura intensiva está dando lugar a una aplicación masiva de fertilizantes, de plaguicidas y de otros aditivos que contaminan el ambiente, que es lo que Kim Anderson combate. La Argentina tiene la misma tesis. En un trabajo que presentó su delegación en una reunión organizada por el GATT en Ginebra sostuvo esa misma posición. Algunos han pensado que como las áreas del

mundo donde se pueden desarrollar producciones extensivas no son muy importantes, proporcionalmente, en la medida en que se libere el comercio internacional van a subir los precios de los productos y esos países, entonces, van a empezar a aplicar sistemas de producción intensiva y, por lo tanto, degradantes del medio. Anderson contesta a esto manifestando que si ello diera lugar a deforestaciones masivas se podría recurrir a lo que se llaman los "carbon tax", es decir los impuestos a la emisión de anhídrido carbónico, que por otro lado se piensa aplicar a las actividades industriales.

Los países desarrollados han elaborado otra teoría, que es exactamente contraria a la tesis argentina que se acaba de mencionar, o a la de Kim Anderson. Se refieren al "dumping" ecológico. Es decir, si por ejemplo, en las áreas tropicales deforestaran amplias zonas para dedicarlas a los cultivos agrícolas o a la ganadería extensiva y con esto se generaran exportaciones, se estaría frente a un "dumping" ecológico, porque se ha competido destruyendo el medio ambiente. La próxima Rueda del GATT tendrá un contenido ambiental muy importante; ya hubo una denuncia de la Comunidad Europea sobre las exportaciones brasileñas de productos siderúrgicos, cuando éstas estuvieran basadas en la utilización de carbón de sus bosques como insumo de la industria siderúrgica. Arthur Dunkel, Director General del GATT, frenó la cuestión y prometió que en la próxima rueda del GATT se va a intensificar el tratamiento del medio ambiente en relación con el comercio internacional.

El caso de los delfines que citó el Ing. Cirio, también es un asunto importante; Estados Unidos procuró aplicar un derecho compensatorio a todos los países que pescaran atún con unas redes que atrapan los delfines, Estados Unidos perdió el panel que le formó en el GATT, y ahora hay una negociación, que dada la relación entre Estados Unidos y México se desconoce cuáles serán sus resultados.

El panorama es más optimista, en cuanto a la posibilidad de que la Rueda del GATT termine en una forma relativamente favorable a las producciones no subsidiadas de la Argentina, Australia, Brasil, Uruguay y en general de los países que tengan sistemas de producción extensivos. Más allá de la negociación en sí, más allá de la presión de los Estados Unidos sobre Japón y especialmente sobre la Comunidad Europea, lo que uno vislumbra son condiciones de base más favorables para un arreglo que acote el proteccionismo y sea el principio de un nuevo camino. Esto de ninguna manera podrá ser "ganar por puesta de espaldas" al proteccionismo agrícola, que algunos pensaban que podía llegar, sobre todo después de la propuesta inicial de Estados Unidos que implicaba la eliminación total del proteccionismo, es decir, llevarlo a 0 en 10 años. Este planteo es utópico, siempre fue una posición negociadora.

Existen varios motivos para ser optimista:

1. La agricultura es cada vez menos importante, desde el punto de vista de la participación en la producción total de bienes y servicios, tanto en Europa como en Japón y por cierto en Estados Unidos y, en general, en el mundo. En algunos países como en Alemania o en Gran Bretaña es el 2% del PBI y ha descendido paulatinamente.
2. La población agrícola ha disminuido mucho y aunque es cierto que dadas las circunscripciones electorales y las pequeñas diferencias que hay en la lucha entre los grandes partidos, los agricultores ejercen una cierta función de arbitraje; pero esto es cada vez menos determinante.
3. Además, Europa tiene otros problemas. El principio de la Comunidad Europea fue la agricultura y esto es lo que le dio vida, fuerza y también éxito. Pero ahora hay muchos otros problemas distintos; si se leen los temas de la reunión de Maastricht, donde se debería tomar una decisión sobre la futura política europea, se advierte que hay problemas de relaciones exteriores, de defensa, de política social, de unión monetaria y de una banca común. Hay también cuestiones presupuestarias muy grandes; Alemania tiene ahora un déficit con relación al producto bruto del 5%; este país, que fue siempre ordenado en términos presupuestarios, enfrenta problemas determinados por la situación del Este, la reabsorción de Alemania y la ayuda a la Unión Soviética.
4. Los requerimientos de la política de modernización industrial y de apoyo a la tecnología también son succionadores de recursos, así como los de desequilibrios regionales de la Comunidad, de manera que la política agrícola ya no es todo para los negociadores comunitarios.
5. Las cuestiones de relaciones exteriores para la Comunidad son también serias, no solamente se vinculan con los Estados Unidos y Japón. Todo el mundo en desarrollo está abriendo las economías y está creando una presión comercial sobre la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón. El mundo desarrollado no puede recibir los cambios de las políticas económicas de los países en desarrollo con los mercados cerrados. Tampoco puede recibir a los países del Este y a la ex Unión Soviética de la misma manera; estos son países que han abandonado el bilateralismo y cuando se lanzan hacia las economías de mercado y hacia el multilateralismo, el mundo desarrollado no los puede recibir cerrando los mercados. Algunas opiniones consideran que el futuro nos depara uniones regionales proteccionistas. Sin embargo, hay sólo dos grandes bloques porque a Japón se lo menciona como teniendo una unión regional con el Este Asiático y esto no es así; sus exportaciones y sus inversiones hacia ese grupo de países han crecido de la misma manera que ha aumentado el comercio internacional de Japón con el mundo. Lo mismo ocurre con las inversiones japonesas en el mundo, de manera que

este país está volcado al multilateralismo. Las dos grandes uniones regionales, que son la de Norteamérica y la de Europa, van a llegar probablemente a un compromiso con el sistema multilateral. No van a dejar de existir, pero van a llegar a un acuerdo, así como seguramente lo hará la unión regional del MERCOSUR, que no será una manera de cerrar la economía de estos países, sino un trampolín o un paso hacia el multilateralismo.

Es importante señalar que hay preocupación en el mundo por este tema ambiental. Uno de los grandes problemas que tienen los gobernantes actuales de todos los colores políticos en el mundo en desarrollo y en el mundo desarrollado, es poder llevar a cabo las políticas ambientales que parecen necesarias, porque, en definitiva, los votantes pesan; mientras los votantes no estén convencidos de la necesidad de desarrollar estas acciones va a ser muy difícil aplicarlas, porque los gobernantes, desde Bush, Menem o Color de Mello, tienen que contar con la comprensión y la preocupación de la sociedad. En este sentido, deseo reconocer que los gobernantes han tomado conciencia sobre este tema. Cuando uno lee las frases de Margaret Thatcher o de Bush tiene la sensación de que otro de los mayores frenos que hay es la ausencia de una cultura ambiental. Esto no necesita llegar a todos los rincones de la sociedad, pero sí a la dirigencia de todos los países, a lo que se llama opinión pública de todas las naciones, para que haya verdaderamente un movimiento mundial en esta materia. Así como los dirigentes de los países desarrollados han llegado a un grado de concientización y de preocupación de este tema ocurre lo mismo en ciertos países en desarrollo.

Por eso, ECO 92, donde se van a concentrar tantos Jefes de Estado y dirigentes en general, va a ser un marco para tratar de impulsar algunas políticas globales internacionales, sin las cuales el calentamiento de la tierra, la capa de ozono o la lluvia ácida seguirían preocupando y afectando al medio ambiente. El tema de la agricultura y el medio ambiente será, entre otras, una preocupación también central de ECO 92. De ahí que las exposiciones de este Seminario hayan sido tan útiles e informativas.

MESA REDONDA

LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES PARA LA NEGOCIACION

Expositor: Dr. Bill M. Miner
Investigador Senior Adjunto. Centro
para Políticas y Legislación
Comercial e Instituto para la
Investigación sobre Política
Gubernamental, Ottawa. Miembro
del Consejo de Políticas sobre
Agricultura y Comercio.

Expositor: Dr. Cornelio Marchan Carrasco
Director Ejecutivo de la Fundación
Grupo Esquel, Ecuador.

Expositor: Min. Raúl Estrada Oyuela
Subsecretario de Organismos
Internacionales del Min. Relaciones
Exteriores y Culto.

Moderador: Dr. Carlos Garramón
Representante del IICA en Argen-
tina.

Presentación del panel a cargo del Dr. Carlos Garramón

En la sesión inaugural, el Ing. Regúnaga, con los comentarios del Dr. Piñeiro y el Lic. Toranzos Torino, nos ilustraron sobre el marco conceptual en el que se desarrolla este Seminario.

De alguna manera se pudo discutir y comenzar a comprender la relación que a nivel global se da entre los conceptos de recursos naturales, medio ambiente y desarrollo sostenible.

Fundamentalmente, como señalaban el Ing. Regúnaga y el Dr. Piñeiro, la perversa relación que hay a nivel global en este momento está planteada entre la política comercial de los países de la OECD y la contaminación del entorno natural de estos países, la degradación de los recursos naturales en los países en desarrollo, el crecimiento poblacional y la pobreza a nivel rural y urbano.

En la primera sesión, los Dres. Oldekop y Comes plantearon la percepción que los europeos tienen sobre esta relación entre proteccionismo o su propia política comercial agropecuaria y el medio ambiente. Se rescata de esta sesión, como elemento orientativo para el desarrollo de esta mesa redonda, los últimos comentarios del Dr. Oldekop: los europeos somos conscientes o crecientemente conscientes del impacto de nuestra propia política comercial sobre nuestro entorno natural. Sin embargo, por alguna razón cultural y socio-política el lobby agropecuario, que representa apenas el 8% de nuestra población hoy ejerce más influencia y más presión que los grupos perjudicados por esta política comercial, que son esencialmente los consumidores, los contribuyentes europeos y los países en vías de desarrollo. En síntesis, la situación de la Comunidad es la siguiente: hay conciencia, pero también existe indudablemente un lobby que ejerce una presión tal que las reformas que se están planteando son aún muy tenues y relativas.

En la segunda sesión, el Ing. Cirio, con los comentarios de los Dres. Cozzi y de las Carreras, nos ofrecieron la percepción del problema desde nuestro propio ángulo, fundamentalmente en el caso del Ing. Cirio y del Dr. de las Carreras. La conclusión la planteaba el Ing. Cirio, regresando sobre el concepto básico que se planteó en la Conferencia Inaugural, o sea la perversidad de esta política comercial agropecuaria en cuanto a la contaminación que provocan los países que la implementan (los países de la OECD) por un lado y por otro lado, la forma en que van degradando nuestros propios recursos naturales. El Ing. Cirio decía: el proteccionismo es contaminante en los países de la OECD y es contaminante o degradante de una de las fuentes principales de nuestra competitividad que son nuestros propios recursos

naturales. Se abrirían, entonces, dos frentes de trabajo, uno relativo a la intensificación de nuestra lucha en los foros como eficientes países productores de alimentos, donde el GATT es indudablemente en este momento el más trascendente. Esta lucha la debemos dar para combatir esta política proteccionista, fortalecidos ahora como país por nuestro propio esfuerzo, en materia de reforma económica, de estabilización y de apertura, fortalecidos incluso hasta moralmente, porque hemos hecho cosas en este sentido que afirman nuestra posición en esos ámbitos de negociación. El segundo frente es el esfuerzo que debemos hacer en el desarrollo de tecnologías conservacionistas de alguna manera neutras o benignas en materia del impacto sobre nuestros recursos naturales.

Con estas conclusiones, el propósito de esta Mesa Redonda será saber cuál ha sido el desarrollo de dichas interrelaciones en diferentes ámbitos de negociación y fundamentalmente cuál debería ser el desarrollo futuro para expresar nuestras propias opiniones.

Se han articulado en esta Mesa Redonda tres exposiciones relacionadas con diferentes ámbitos de negociación en los cuales estos conceptos, este marco, estas interrelaciones, estas preocupaciones y estas conclusiones van a ir tomando lugar en los próximos años. La década del noventa probablemente tome como uno de sus temas centrales a nivel global esta problemática en torno a la degradación de nuestro propio hábitat.



✓
Dr. Bill M. Miner

Como muchos han destacado en este Seminario, lo que ha ocurrido durante estos años -la guerra de subsidios- ha causado dificultades realmente muy serias para la Argentina, lo cual es reconocido en todo el mundo. También ha producido dificultades a Canadá y a otros países exportadores de productos agrícolas; pero algunos de ellos tienen recursos de otro tipo que les permiten compensar, al menos en parte, esta situación. En cambio, en países como la Argentina los subsidios causan dificultades mucho más severas. Si ellos se reducen se podrían disminuir los problemas de medio ambiente, por lo que el tema del Seminario es, sin duda, muy importante y oportuna su realización.

El desarrollo sostenido y las cuestiones sobre medio ambiente son, evidentemente, un punto importante de la agenda de análisis mundial. Expondré aquí la perspectiva de un país perteneciente al Grupo Cairns.

Los países del Grupo Cairns, del cual Argentina es un miembro muy activo, son todos exportadores agrícolas, aunque varían mucho en sus sistemas de producción. El interés común de estos países es obtener un resultado sustancial en las negociaciones del comercio agrícola dentro del GATT. Esta presentación se va a concentrar en los puntos que tiendan a mejorar la relación existente entre la agricultura y el medio ambiente, recurriendo a acuerdos, convenios u organismos internacionales, en particular al nuevo acuerdo del GATT.

Al seguir el desarrollo de la agricultura, el comercio y el medio ambiente tengo la ventaja de ser miembro del Consejo de Política Internacional sobre Agricultura y Comercio. Este Consejo fue organizado en 1987 con el fin de dar una perspectiva no gubernamental al desarrollo agrícola regional y global. Son 30 los miembros de este grupo y su presidente es Lord Plumb, quien fue presidente del Parlamento Europeo y de la Cámara de Productores Agrícolas del Reino Unido.

Se intenta brindar a los gobiernos y organizaciones privadas de todo el mundo visiones objetivas de los temas agrícolas y comerciales a través de comunicados, contactos personales, publicaciones, reuniones y seminarios.

Con frecuencia, el Consejo emplea informes y análisis desarrollados por el Consorcio de Investigación del Comercio Agrícola Internacional, del cual también soy miembro. Este grupo no gubernamental de economistas agrícolas de diferentes países se ocupa de temas similares y brinda un valioso análisis del desarrollo agrícola y alimenticio.

El Consejo de Política Internacional (CPI) ha examinado la relación entre el medio ambiente, la alimentación y el comercio agrícola. En cooperación con el Ministerio de Agricultura de los Países Bajos, el Consejo está organizando una conferencia en ese país para septiembre de 1992 a fin de analizar el tema en profundidad. Argentina está representada ante el CPI por Jorge Zorrequieta, ex Secretario de Agricultura, cuyos aportes a las tareas del Consejo son muy valiosos.

Antes de discutir las ideas para orientar el tema de la agricultura y el medio ambiente en las iniciativas multilaterales, se comentarán brevemente algunas relaciones entre las políticas agrícolas y el medio ambiente. Hay pruebas favorables de que las políticas agrícolas han entrado en una fase de reforma que es inevitable y alentadora a la vez, desde la perspectiva del comercio y el medio ambiente. Los cambios son inevitables, ya que la evolución en todos los sectores y en el agrícola en particular están obligando las políticas de reforma.

Esto es alentador, ya que ofrece la perspectiva de que la producción y el comercio agrícola salgan del sistema de subsidios para volver a un sistema de mercado. Ello beneficiará la agricultura en Argentina, Canadá y otros países del Grupo Cairns. Además, esto debería reducir los problemas entre la agricultura y el medio ambiente.

En la actualidad, es muy común mirar con "anteojos verdes" la actividad económica, que incluye la producción de alimentos y el comercio agrícola. Se argumenta que la agricultura daña los recursos de los que depende y contamina el agua y la atmósfera. En muchas partes del mundo, existe preocupación por el hecho de que el sistema alimenticio no puede sostenerse por más tiempo y que por medio de nuestras políticas y prácticas, estaríamos poniendo en peligro a las generaciones futuras. Hay quienes manifiestan que esto podría dar como resultado una disminución de la capacidad mundial de autoalimentarse.

Se observa claramente que en determinadas regiones, en particular donde se practica la agricultura intensiva y se emplean productos químicos, se dañan el suelo y las napas de agua. En otras regiones, los métodos de agricultura extensiva están destruyendo la capa superficial, agotando los nutrientes del suelo y contribuyendo a la erosión eólica e hídrica. El incremento en el empleo de agroquímicos y anabólicos preocupan cada vez más por la seguridad de los alimentos. Las políticas agrícolas, en especial donde se aplican subsidios a la producción, como por ejemplo los programas aplicados por muchos países de la OECD, contribuyen a estas cuestiones.

Afortunadamente, dichos problemas, reales o aparentes, pueden reducirse o sobrellevarse por medio de acciones nacionales e internacionales. Es poco probable que amenacen el futuro del hombre. La mayoría de los estudios que se disponen en la actualidad indican que la producción de alimentos continuará equiparándose con el crecimiento de la población, al menos globalmente. En verdad, en los países de la OECD, la capacidad de producción excesiva, estimulada por las políticas agrícolas y comerciales, es la base de los problemas en el comercio agrícola. La productividad de la agricultura moderna es destacable. A pesar de que se espera que la población mundial se duplique para mediados del siglo próximo, la combinación de una

reducción de las tasas de natalidad y el incremento constante de la producción de alimentos será suficiente para asegurar la provisión de estos. Desafortunadamente, es probable que los problemas de distribución sigan existiendo, al menos durante la próxima década y será difícil enfrentar el desafío de lograr una dieta adecuada en todas las regiones. Pero este es un problema relacionado con el desarrollo económico y la distribución de ingresos, más que con la provisión de alimentos.

Podría lograrse la provisión adecuada de alimentos sin causar daño permanente en los recursos o en el medio ambiente? Aquí la cuestión es más compleja. Por un lado, hay elementos claros que indican que en algunas regiones la agricultura intensiva está causando problemas de agotamiento de los nutrientes, contaminación de napas, erosión del suelo y aumento de productos químicos en la cadena alimenticia. Hay también regiones donde las tierras marginales se han cultivado con efectos perjudiciales para los recursos y el medio ambiente. Actualmente, se reconoce que las políticas agrícolas y de recursos contribuyen a estos problemas.

Por otra parte, se argumenta que una agricultura basada en la investigación científica y en el manejo cuidadoso no sólo es eficiente, rentable y productora de alimentos suficientes sino que también ofrece la mejor perspectiva para proteger los recursos, la vida silvestre y el medio ambiente. A través de estas prácticas, la tierra puede resultar altamente productiva, sin disminuir su fertilidad o dañar sus propiedades físicas. Asimismo, son más ventajosas y reducen las presiones para explotar tierras marginales.

Hay un reconocimiento cada vez mayor de que las políticas de Gobierno, en particular las aplicadas a los precios de los productos y otras formas de subsidio agrícola, contribuyen a dañar el medio ambiente y a agotar los recursos. En la actualidad, existe consenso de que las elevadas transferencias de subsidios a la agricultura en los países

de la OECD, al presente estimadas en US\$ 300 mil millones anuales, no son las únicas causantes del grave daño a los sistemas comerciales y a las estructuras agrícolas de muchos países, sino que están también degradando los recursos y el medio ambiente.

Los subsidios aplicados a la producción o a la comercialización pueden tener numerosos efectos perversos. Las políticas no sólo llevan a un superávit de producción y dificultades comerciales, sino que también alientan a los productores a ocupar tierras marginales, talar bosques, drenar tierras húmedas y emplear en forma excesiva agua y productos químicos. Estas políticas muchas veces desalientan la adecuada rotación de cultivos y la diversificación hacia la ganadería o la producción de otros cultivos.

Las políticas agrícolas así como otras formas de intervención gubernamental pueden ser tan poderosas que pueden dejar de lado las señales del mercado. En algunos países de la OECD, los productores actualmente planifican su producción para satisfacer las necesidades del programa, más que las del mercado. Las políticas monetarias y fiscales pueden tener efectos similares si las tasas de interés, el tipo de cambio y las estructuras impositivas llegan a ser determinantes de importancia en el uso de la tierra, niveles de producción, comercio o consumo. Aún las reglamentaciones sobre medio ambiente y alimentación efectuadas con buena intención pueden causar efectos inesperados sobre el uso de los recursos. Estas políticas pueden oponerse entre sí y dar señales contradictorias a los productores y consumidores, causando distorsiones y mal uso de los recursos.

Numerosos análisis del impacto de las políticas de subsidios a la agricultura en la producción agrícola, comercio y consumo, que se estimularon por estudios y discusiones en la OECD, llevaron a un consenso, altamente apoyado por el Grupo Cairns de que la reforma de las políticas agrícolas internas es esencial. Estas políticas se han

convertido en parte del problema comercial y en un elemento central en las negociaciones del GATT. En realidad, la reforma resulta inevitable, tanto por razones internas como externas. El surgimiento de la integración global del mercado y la necesidad de competir mundialmente está ejerciendo fuertes presiones sobre las políticas tradicionales. Las economías se están tornando interdependientes. Los consumidores demandan alimentos seguros y producidos en condiciones ambientales conocidas. Las políticas agrícolas pueden responder a estas presiones. El modelo de reforma que se está distribuyendo por el mundo está brindando oportunidades para mejorar el impacto de las políticas agrícolas sobre los recursos y el medio ambiente.

Existen varias formas para que los Gobiernos puedan reducir los impactos negativos de las políticas sobre los recursos y el medio ambiente. Algunas sugieren que es necesario un ataque frontal del problema a fin de captar el costo de las externalidades en el precio del producto que ingresa al mercado o se comercia internacionalmente. Es importante incorporar las consideraciones sobre el medio ambiente en la toma de decisiones de los aspectos económicos. Esto tendrá vigencia en cuanto tanto los gobiernos como las industrias hayan comenzado a moverse en esta dirección. Las agencias internacionales, que abarcan instituciones de financiamiento, están tomando en cuenta cada vez más las implicancias de sus decisiones sobre el medio ambiente y los recursos.

El GATT ha recuperado un grupo de trabajo sobre comercio y medio ambiente para comenzar a tratar en forma más directa los posibles conflictos entre las leyes de comercio y los esfuerzos hechos internacionalmente para sanear el medio ambiente. Algunos creen que los problemas de comercio originados en las regulaciones ambientales se centrarán en la próxima ronda de negociaciones.

Hay preocupación, en particular entre los países en desarrollo, en que los objetivos y regulaciones ambientales se empleen para restringir el comercio. Los ambientalistas argumentan que un comercio más libre agrega más problemas a la cuestión ambiental. Las restricciones a las importaciones de atún y madera tropical son ejemplos de la necesidad de asegurar cierta congruencia entre las acciones ambientales y las Leyes del GATT. Este grupo de trabajo se ocupará de los siguientes aspectos:

- Análisis de la manera en que las normas comerciales contenidas en los acuerdos internacionales sobre medio ambiente se ajustan a los principios del GATT.
- Evaluación de la transparencia y de los efectos comerciales de las normas nacionales sobre medio ambiente.
- Análisis de los efectos de las normas de empaque y etiquetado que intentan proteger el medio ambiente.

En la OECD, varios comités de agricultura y comercio están analizando los vínculos entre agricultura y medio ambiente. Se están examinando tanto las relaciones técnicas como políticas con respecto a la conservación del suelo y del agua, contaminación del agua, salud pública, cambios climáticos y contaminación del aire.

Es importante que exista una mayor comprensión de las relaciones entre la agricultura, el comercio y el medio ambiente para que los gobiernos y organizaciones intervengan en forma equilibrada y constructiva. Se sugirió que se desarrollen los sistemas contables nacionales para determinar en forma más precisa los costos en términos de recursos y medio ambiente de las diferentes actividades económicas. Esto brindaría un medio para captar las externalidades relacionadas a la producción y al comercio. Es cierto que el comercio puede trasladar los costos ambientales y de recursos de una región a otra y el análisis y la contabilidad mejorada contribuirán a una mejor comprensión de estas relaciones. Pero el desarrollo producido en la última década ha

convencido a la mayoría de los observadores de que el mercado debería ser el determinante primario de la producción y el comercio. Los acuerdos, regulaciones y multas impositivas juegan un rol de corrección de las deficiencias del mercado, pero deben permitir que éste funcione en forma eficiente. En el caso de las políticas agrícolas que distorsionan la producción y el comercio, escondiendo o dominando las señales del mercado mundial, existe un consenso cada vez mayor de que deben ser modificadas.

Esto no representa un argumento contra la búsqueda de legislación específica para mejorar el uso de recursos o la protección ambiental, ni para desalentar la elaboración de acuerdos internacionales sobre medio ambiente específicamente. Muchos países han legislado programas para promover la mejora del medio ambiente y para asegurar la calidad de los alimentos.

Las propuestas de la Comunidad Europea sobre las reformas de las políticas agrícolas incluyen como objetivo la contribución a una forma de producción y calidad alimenticia sostenible para el medio ambiente. El Gobierno canadiense lanzó el "Plan Verde" en 1990, por el cual se está llevando a cabo un proceso de consulta que incluye una revisión total del impacto de las políticas agrícolas canadienses sobre el medio ambiente y los recursos. Hay varios acuerdos internacionales importantes ya en vigencia para ordenar el comercio de sustancias peligrosas, salvaguardar especies animales y vegetales, limitar la pesca excesiva, reducir las emisiones tóxicas, acordar sobre las pautas de seguridad de alimentos y lograr otros objetivos específicos. Pero es necesario asegurar que estas iniciativas sean congruentes con un sistema de mercado que funcione adecuadamente y que no se convierta en refugio para el comercio. La mejor perspectiva para el desarrollo a través de la negociación de estos temas, al menos actualmente, es trabajar para un resultado exitoso de la Ronda Uruguay en las negociaciones sobre agricultura, pautas técnicas y comercio.

Algunas normas del GATT brindan la base legal para la interacción del comercio y el medio ambiente. Ellas incluyen la cláusula de la nación más favorecida, el acogimiento a los niveles tarifarios máximos, el tratamiento de las importaciones a nivel nacional, prohibiciones de restricciones cuantitativas (con algunas excepciones para los productos primarios) y normas en el uso de subsidios que distorsionan el comercio. El GATT incluye una cláusula sobre excepciones a estas reglas para razones específicas: medidas para proteger la salud humana, animal o vegetal y la conservación de los recursos naturales extinguidos. Existe un acuerdo independiente del GATT sobre barreras técnicas al comercio (Código de Patrones) que busca extender estas normas para asegurarse de que las regulaciones o patrones que se introducen por razones de seguridad, salud, consumo o protección ambiental no creen obstáculos innecesarios para el comercio.

En general, se reconoce al GATT como el único ámbito internacional para resolver disputas comerciales que surjan de acciones para la protección de la seguridad de alimentos y medio ambiente. Las negociaciones actuales buscan mejorar estos acuerdos, clarificando y elaborando los procedimientos para manejar las disputas comerciales que incluyan aquéllas relacionadas con el medio ambiente. Con respecto a la agricultura, estas negociaciones se llevan a cabo en forma separada, pero en general, los enfoques son congruentes con las negociaciones vinculadas a otros productos.

Existe por primera vez un compromiso pleno en las negociaciones desde que se lanzó la Ronda Uruguay. Se ha progresado y existen signos alentadores de que se pueda alcanzar un resultado positivo este año. Los países miembros del Grupo Cairns han influenciado en el impulso de las negociaciones hacia un resultado sustancial y conducidos por los miembros latinoamericanos han bloqueado un acuerdo en otras áreas que no tenían significado agrícola.

Los borradores de los acuerdos agrícolas que están en negociación en Ginebra son muy congruentes con las reformas de las políticas internas que se están llevando a cabo en varios países y a los que se hizo referencia anteriormente. Ellos están diseñados para permitir que los mercados funcionen y para reducir la influencia de las políticas gubernamentales sobre producción, comercio y empleo de bienes y servicios. Como tales, ellas contribuirán a una reducción de los impactos de la agricultura y comercio sobre el medio ambiente. Los acuerdos deberían reducir los efectos comerciales sobre las regulaciones de salud pública y sanitarias y mejorar la efectividad de los procedimientos para resolver las disputas. La elaboración de los acuerdos propuestos ayudará a explicar esta relación positiva.

Probablemente se alcance un acuerdo global para reducir el apoyo y la protección a la agricultura, en al menos 30% durante los próximos cinco años. Se llegaría a un acuerdo para continuar con las reducciones durante el resto de la década, en la medida en que sea necesario reducir sustancialmente o eliminar las distorsiones comerciales que hoy existen. Se reducirá en forma equivalente la protección de fronteras, por cuotas, impuestos a la importación, etc. Las renunciadas de los países a los efectos del GATT para agricultura y los acuerdos voluntarios con respecto a las restricciones deberían eliminarse o convertirse en aranceles.

Las políticas internas de apoyo también estarán sujetas a reducciones y reglamentaciones. Las políticas que no tienen efectos de distorsión o estos son mínimos sobre la producción o comercio, y que satisfacen criterios específicos, estarán eximidos de la reducción.

A los fines de la calificación, el apoyo debe brindarse por un programa de financiamiento del Gobierno que no involucre transferencia por parte de los consumidores. Los programas no deberían brindar subsidios de precios a los productores. Los programas que se acepten incluirán servicios generales, apoyo de infraestructura, ayuda alimenticia

interna, pago directo de los ingresos a los productores que se han desvinculado de la producción o la comercialización y algunos programas de redes de seguridad y de ayuda en caso de desastre. También se incluirán dentro de estas políticas asistencia de ajuste estructural, programas ambientales y algunas formas de asistencia regional. A fin de que puedan aceptarse los programas sobre medio ambiente, estos deben formar parte de programas oficiales de conservación de recursos o de protección del medio ambiente y satisfacer condiciones específicas sobre métodos de producción, niveles de insumos y pagos.

Todas las demás formas de apoyo agrícola estarán sometidas a reducciones convenidas sobre la base de un producto. Las reducciones cubrirán los gastos del presupuesto, los apoyos de precios del mercado, los subsidios a los insumos y los efectos de otras medidas que mantengan los precios internos por encima de los niveles mundiales.

Además, se recortarán los subsidios a las exportaciones en un monto importante. Estos compromisos reducirán los desembolsos y/o la cantidad de exportaciones. Pueden haber limitaciones específicas en el subsidio por unidad de exportación. También pueden incluirse las normas para prevenir que se esquiven los compromisos para reducir los subsidios a las exportaciones. El acuerdo para disminuir y reglamentar los subsidios a las exportaciones parece ser la parte más difícil de la negociación, porque éstos tienen un impacto devastador enorme en los precios y comercio mundial de granos.

La negociación independiente en la agricultura está causando el mejoramiento de normas y procedimientos para tratar los efectos comerciales sobre las regulaciones vinculadas a la seguridad de los alimentos y a la sanidad vegetal y animal. Se han logrado avances significativos en cuanto al acuerdo en el empleo de criterios científicos y normas internacionales, en especial aquéllos de la Comisión del Codex Alimentarius. El acuerdo alienta pero no requiere la armonización o

uniformidad de las pautas de seguridad de alimentos. Ello no evitaría que los países establezcan pautas más elevadas que las internacionales, pero sería necesario justificarlas sobre una base razonable y científica. El objetivo es establecer pautas vinculadas a la sanidad animal, vegetal y humana de manera que sea transparente y que distorsione lo menos posible el comercio.

Un acuerdo en estos términos representará un avance muy valioso y sin precedentes en la mejora del comercio agrícola mundial. Será la primera vez que las normas del GATT se aplicarán directamente sobre las políticas agrícolas internas. Este resultado asegurará la conservación y desarrollo de los programas de reforma que se están llevando a cabo en varios países como parte de un acuerdo internacional.

Estos acuerdos, que se ejecutarán en forma gradual, permitirán que los precios influyan y determinen las decisiones de los productores en cuanto a siembra, producción y comercialización. Si los aranceles se basan en la protección y ésta se reduce, el sistema de comercialización será mucho más transparente y efectivo. Estará menos sujeto a distorsiones en los programas de Gobierno, subsidios y restricciones comerciales y habrá menos abuso o mal empleo de los recursos.

La mayor parte de los analistas acuerdan en que la liberalización comercial y las reformas de política interna contribuirán a la reducción del daño ambiental de la agricultura en países desarrollados. Un aumento en los precios mundiales si se refleja en los productores de los países en desarrollo alentaría la expansión de la agricultura comercial. Ello debería reducir la producción en las áreas marginales para beneficio de los recursos. En la medida en que mejore el bienestar de los productores, ellos adoptarán mejores métodos de producción. El acuerdo explícito de que los programas ambientales y de conservación son beneficiosos y están exentos de los compromisos de reducción deberían alentar programas nuevos y efectivos. Las normas higiénico-sanitarias basadas

en pautas científicas internacionales debería promover la seguridad de los alimentos y reducir las rupturas y litigios comerciales. De igual forma, la clarificación y las mejoras en el Artículo 20 del GATT en relación a las condiciones para eximir de las normas comerciales las medidas vinculadas a las pautas ambientales ayudará a evitar y a resolver las disputas.

Existe la intención por parte de numerosas instituciones de negociar las mejoras en los acuerdos y normas vinculados a la agricultura y al medio ambiente. Pero las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en cuanto a agricultura prometen un avance importante y rápido en este sentido.

Dr. Cornelio Marchan Carrasco

En 1990, la deuda externa latinoamericana llegó a alrededor de U\$S 420 millones. Debido a la crisis y a la magnitud que ésta fue tomando, los círculos financieros internacionales aceptaron que, por lo menos, parte de esta deuda era impagable. Poco después de la cesación de pagos que se dio en México, surgió un mercado informal secundario, donde los bancos vendían o canjeban sus deudas problemáticas con descuentos. Mientras más se agravaba la situación de la deuda, más aumentaba el volumen de transacciones en este mercado y también el descuento. Se estima que hacia 1990 se transaron en este mercado cerca de U\$S 65 millones con un descuento del orden del 65 %.

La persistencia del problema de la deuda externa y la expansión del mercado informal o secundario originaron la creación de los programas de conversión de deuda. Se recordará que 1985 y 1986 fueron los años en los que en algunos países de América Latina se aplicaron los famosos programas de conversión de deuda por capital, ampliamente criticados. La verdad es que países latinoamericanos que tienen profundos problemas de endeudamiento externo y poseen pocas alternativas recurren al aprovechamiento masivo de sus recursos naturales, como una de las guías para buscar su crecimiento y su desarrollo, pese a los efectos que ella pueda tener sobre el medio ambiente.

Como respuesta a esta situación, en países pequeños como Bolivia, Costa Rica y Ecuador se comenzó a hablar de los canjes de deuda por naturaleza o canje por conservación, que tenían un doble propósito: uno, resolver el problema del medio ambiente, deforestación, por ejemplo, y el otro contribuir a aliviar el problema de la deuda externa. Fue en 1984 el entonces Vicepresidente del Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF), Dr. Thomas Lovejoly, el primero en plantear porqué no se empleaba la crisis de la deuda para ayudar a resolver los problemas del medio

ambiente, para lo que señalaba que las naciones endeudadas no podrán hacer conservación por la gravedad de los problemas sociales que enfrentaban y que, por lo tanto, la realización de estos canjes de deuda por naturaleza darían prioridad a la conservación, que de otro modo no tendría.

Como es conocido, para Latinoamérica los bosques son importantes no sólo por su rica biodiversidad sino por su contribución al bienestar y a la economía, especialmente de la población rural. Así, los países andinos dependen de los bosques como fuentes de alimentos, de combustible, de medicina, de materiales de construcción, forraje para el ganado y otros usos.

Desafortunadamente, el progreso económico se ha logrado muchas veces a costa de la explotación irracional de estos recursos naturales. Basta ver que a medida que estos países expandían su producción y sus exportaciones se eliminaban bosques para sustituirlos por cultivos que demandaba el mercado externo, se transformaban en pastizales, o se procedía con masivas talas para el desarrollo de la industria petrolera. En el caso particular del Ecuador, hubo una grave deforestación a causa de los defectos del desarrollo de la industria petrolera y el establecimiento de la industria de la madera, así como también una alarmante depredación de manglares y afectación de tierras con vocación agrícola en favor de la instalación de piscinas camaroneras. También afectó el desarrollo de monocultivos para proyectos agroindustriales el uso indiscriminado de plaguicidas. En muchos países se dice que si las cosas siguen como están, los bosques podrían desaparecer en una treintena de años.

"... al igual que sucede en casi todos los países del Tercer Mundo, las actividades de exportación de los principales productos primarios - muchas veces vinculadas a la acción de las empresas transnacionales, como en el caso del petróleo- responden a necesidades exógenas y no se originan en requerimientos nacionales de energía o de materias primas,

por ejemplo. El resultado es la intervención de tecnologías y capitales foráneos que, naturalmente, entrañan un desconocimiento y casi desprecio de las condiciones biológicas, sociales y ecológicas de las zonas donde operan las empresas extranjeras. Lo normal ha sido, por consiguiente, un marcado irrespeto por las escasas normas legales que podían haber protegido el ambiente y las culturas locales".

Cuando se me consultó, en marzo de 1989 sobre este problema, anoté: "El problema radica en el estilo de desarrollo que ha predominado en la región, caracterizado por una orientación depredadora de recursos y por la falta de respeto al hombre y la naturaleza, sin tomar en cuenta las necesidades presentes y futuras del desarrollo nacional. No es sólo un problema ambiental de interacción entre un ecosistema frágil y la sociedad, sino también un problema económico y social. No es un problema regional, es nacional y universal".

Qué son, cómo funcionan los canjes de deuda por naturaleza?, qué perspectiva tiene este mecanismo de continuar aplicándose? Los canjes de deuda por naturaleza son bastante sencillos, pero su organización y ejecución en la práctica es complicada. En primer lugar, se necesita partir de un entendimiento entre dos lados, esto es, se requiere algún tipo de acuerdo entre una organización dedicada a la conservación en un país industrializado con una organización tipo fundación y de otra parte se precisa de un país beneficiario, es decir, en un país latinoamericano se requiere la existencia de organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados en el desarrollo de este mecanismo.

En segundo lugar, el organismo no gubernamental del país industrializado compra deuda con fondos propios o provenientes de otras fuentes en el mercado secundario, así por ejemplo, adquiere deuda ecuatoriana con descuento; el descuento está dado porque compra deuda a valor de mercado y recibe a cambio papeles a valor comercial.

En tercer lugar, el organismo no gubernamental del país industrializado transfiere los pagarés de la deuda al organismo no gubernamental beneficiario, en este caso del Ecuador, el que a su vez los entrega al Banco Central. Este último tiene dos alternativas: facilitarle dinero en efectivo, que tiene un tipo de efecto o entregarle bonos. El Banco Central, asimismo, puede decidir si entrega el 100% del valor de la deuda al organismo no gubernamental beneficiario o si hace algún descuento de ese valor.

En el fondo el mecanismo es muy similar a los famosos canjes de deuda por capital (debts for equity). En América Latina se ha realizado este tipo de operaciones, fundamentalmente en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana y Ecuador. Hacia 1989, estos países habían comprado con U\$S 15 millones, más de U\$S 95 millones de deuda en valor nominal, con un descuento promedio del 85%, a su vez, los gobiernos capturaron cerca de la mitad de ese descuento, esto es, no traspasaron todo el descuento a la organización beneficiaria, sino que retuvieron la mitad. De la experiencia se rescata el hecho de que el objetivo de este mecanismo es fortalecer financieramente a organismos no gubernamentales que estén vinculados directamente en la lucha contra la pobreza, sea a través de canje de deuda por naturaleza o de canje de deuda con fines de desarrollo social.

Las condiciones que se requieren para que una operación como la mencionada funcione eficazmente son las siguientes:

- Que la deuda se transe en el mercado secundario y que ésta sea objeto de un descuento apreciable. Si esta condición no se da, no hay lugar a que se pueda llevar a cabo la operación. Por ejemplo, hay deudas como la chilena cuyo descuento es pequeño y, en consecuencia, no vale la pena el esfuerzo de realizar una operación de este tipo.

- Que los recursos con que se compren los pagarés de la deuda sean donaciones procedentes del exterior y que, por lo tanto, no afecten al mercado cambiario de estos países, ni alteren el precio de la divisa. Esta condición está dada con el objeto de evitar el famoso bicicleteo (roundcycling). En el caso del Ecuador, se detectó que aprovechando este mecanismo salieron capitales del país, los que luego retornaban y multiplicaban su valor; entonces, se precisa comprobar que quienes hacen las donaciones sean organismos serios en el exterior, debidamente establecidos y con todos sus papeles en orden.
- Es importante que una vez que recibe los pagarés de la deuda, el Banco Central emita bonos, porque si emite dinero en efectivo habrá un efecto inflacionario. En el caso ecuatoriano lo que se hizo, a diferencia del boliviano, es que se emitieron bonos, con la circunstancia de que el perfil de los bonos emitidos no puede ser inferior al de los bonos de la deuda externa, en términos de plazo, pues caso contrario se estarían contraviniendo ciertas cláusulas establecidas en los convenios de renegociación de la deuda.
- Es necesario que los efectos de estas operaciones, en alguna medida, estén contabilizados en los programas monetarios de los bancos centrales y en los programas macroeconómicos.
- Es imprescindible que la soberanía nacional sea respetada y que no haya transferencia de reservas biológicas, parques nacionales, tierras, etc. a otras organizaciones del exterior, o que a causa de esta donación impongan lo que se debe hacer en políticas de conservación. Alrededor de este punto hubo mucha discusión con algunas operaciones realizadas en Bolivia, que fue el primer país en iniciar este tipo de acciones, donde el trámite se demoró casi dos años, por cuanto este aspecto no estaba claro, más aún porque

esa nación no contaba en ese momento con una estrategia nacional, políticas de conservación ni proyectos, sino que todo se trazaba en el exterior.

- Debe existir una estrategia, políticas y proyectos de conservación porque la inyección de dinero que este tipo de operaciones puede significar para una organización no gubernamental es bastante grande y, en consecuencia, debe existir capacidad para manejar esos dineros. A los donantes les interesa estar seguros de que sus recursos serán utilizados en forma apropiada, eficiente y honesta, porque se han dado casos de que estos no precisamente se han dirigido a los fines para los cuales estaban previstos oficialmente. A los bancos les preocupa que este tipo de operaciones no se vean como condonaciones de deuda, porque eso sirve para sentar un precedente, contrario a sus intereses.
- Con estos recursos de canje de deuda por naturaleza se dice que cuando se cumplen estas condiciones se benefician todas las partes. Aquí hay que tomar en cuenta que existe una disposición del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, que es la contenida en la Regulación 187/124, que permite a los bancos deshacerse de sus deudas problemáticas, poniéndole ese "apellido" cuando se dirigen a fines de preservación de naturaleza y desarrollo social.

Los proyectos que se han financiado con estos recursos en los países mencionados son bastante similares: protección de zonas con excepcional riqueza biológica de flora y fauna, protección de zonas en que asientan comunidades indígenas, apoyo a programas de educación, capacitación e investigación en conservación.

Hay quienes levantan una serie de objeciones a estos programas. Una de ellas, relacionada con los costos de operación de los canjes de

deuda por naturaleza. Según algunos, el descarte de pagarés de la deuda en forma parcial y fragmentada no siempre es un buen negocio para un gobierno soberano, porque se sostiene que los precios de todos los mercados reflejan el valor promedio de todas las obligaciones, esto es, de la deuda pagable y de la no pagable; por lo tanto, el país que compra bonos pagarés de la deuda termina abonando más de lo que el pagaré vale.

En definitiva, esto equivaldría a una especie de subsidio que los gobiernos estarían dando a los bancos que se deshacen de esa deuda. Es una buena disgresión teórica, pero se puede decir que los mercados secundarios son tremendamente sensibles y que la única forma de comprar en esos mercados es con estrategias de esta naturaleza. Esto es mediante adquisiciones parciales, fragmentadas, porque hacerlo de una sola vez y por sumas grandes inmediatamente presiona sobre el precio del mercado porque se despiertan suspicacias de que algo viene detrás.

Una segunda objeción se refiere a un subsidio que los gobiernos otorgan a los organismos no gubernamentales beneficiarios. El porcentaje de descuento que captura un gobierno (en el caso ecuatoriano es de 50% del descuento) bien puede ser considerado desde un punto de vista macroeconómico como un subsidio que el Estado decide darle a la actividad de conservación ecológica o desarrollo social. Ello también tiene sus bemoles porque no necesariamente el subsidio es tal, depende del caso, puesto que también el gobierno se beneficia de la cancelación de la deuda, lo que lleva a reducir del pasivo del Banco Central el correspondiente valor de la deuda cancelada.

La tercera crítica es que estos mecanismos crean inflación.

Juan Carlos Cuéllas, en su ensayo "Los procesos de canje de deuda por naturaleza: algunas reflexiones críticas sobre las posiciones del debate", manifiesta que "los elementos de crítica a los procesos del canje pueden sintetizarse en los siguientes:

1. Mediante este trueque se estaría aceptando que, de alguna manera, es posible el pago de la deuda externa.
2. Se desconoce el papel perverso que han jugado los recursos provenientes del endeudamiento externo en los procesos de degradación ecológica.
3. A pesar de los esfuerzos que pudieran realizar las entidades conservacionistas del Primer Mundo, los niveles de reducción de la deuda externa son mínimos.
4. Las organizaciones extranjeras donantes condicionan y presionan a los países destinatarios la ejecución de un determinado tipo de acciones y programas de protección ambiental, vinculados, según la experiencia conocida hasta ahora, con estrategias de mediano y largo plazo de conservación y creación de reservas naturales.
5. Hasta qué punto se pueden dedicar recursos a la preservación de determinadas áreas naturales, prescindiendo de respuestas inmediatas que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos que habitan en esos ecosistemas y que controlan sus recursos?
6. El mecanismo de canje de deuda por naturaleza sustrae el rol del Estado para resolver los problemas ambientales y entrega esta responsabilidad a entidades privadas.
7. Existe un problema ético en el transfondo de las operaciones de canje: los capitales que se negocian no sirvieron para el desarrollo de los pueblos, sino para satisfacer las necesidades de un grupo reducido de propietarios que lucraron, en su momento, con estos empréstitos."

Es preciso subrayar que no existe una evaluación a fondo de estos mecanismos. Al examinar los resultados de los canjes de deuda por naturaleza, se advierte que el monto de la deuda rescatada es del orden de U\$S 95 millones, que es insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento que demanda la preservación del medio ambiente en América Latina, la misma que la CEPAL estima en U\$S 10 mil millones

al año. En el caso ecuatoriano, que ha sido bastante activo en promover este tipo de regulaciones, tampoco significa una suma importante en términos de la deuda externa. Lo señalado lleva a sostener que con sumas tan insignificantes es imposible generar intervenciones preventivas, mientras se tomen acciones para detener procesos de degradación de los recursos naturales.

Existe algo peor, en lo que se refiere a Ecuador, que como otros países de América Latina está inmerso en un proceso de ajuste estructural. Es el hecho de que se han magnificado los efectos monetarios y fiscales de los canjes habiéndose suspendido este mecanismo por orientaciones del Fondo Monetario Internacional. Este organismo considera que los mismos son parte responsable del desajuste financiero que existe en los países en los que tiene lugar su aplicación. El hecho concreto es que estos mecanismos se suspendieron porque en el caso ecuatoriano se argumenta que contribuyen al desfinanciamiento del Banco Central y a la inflación.

Si en esta materia, el Fondo Monetario Internacional va a participar como actor, las perspectivas de estos mecanismos son bastante pobres.

En el caso del Plan Bush o denominado Iniciativa para las Américas, donde entre los tres pilares de la propuesta está el de la inversión directa extranjera, existe la posibilidad de proceder con canje de deuda por naturaleza, más teniendo presente que el porcentaje de deuda a ser canjeada es insuficiente frente a las necesidades incalculables que demanda la preservación del medio ambiente, cualquier monto que opere vía inversión directa nuevamente resultará insignificante.

A manera de conclusión de las ideas expuestas corresponde resaltar dos aspectos que deben necesariamente estar presentes: en primer lugar, el canje de deuda externa por inversión extranjera, sin una debida orientación y control sobre los recursos naturales puede conducir

- aceleradamente a un debilitamiento del ecosistema y de la biodiversidad; y en segundo lugar, dada la irracionalidad en la explotación de los recursos naturales y los estilos económicos prevalecientes, los canjes de deuda, en los montos que hasta ahora han operado, de manera alguna constituyen solución al gran desafío de la preservación del medio ambiente y del ecosistema.

Min. Raúl Estrada Oyuela

Los espacios institucionales para la negociación son muy diversos, pero sin duda la primera distinción que se puede hacer es entre aquéllos que van a generar actos vinculantes y los que van a generar actos políticos, sin perjuicio de que esto aparezca combinado en distintas proporciones.

El Dr. Miner se ha referido al centro de las negociaciones en este campo, el GATT, que van a dar origen a efectos vinculantes. En los demás foros o ámbitos institucionales multilaterales se van a generar principalmente actos políticos.

El Dr. Piñeiro se refirió a dos ámbitos que de alguna manera están casi puestos de costado en este momento del proceso internacional: el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la FAO. Quizás dé la impresión de estar de costado y probablemente algunos funcionarios, los miembros de su Secretaría, lo sientan así, pero, en realidad, la visión global es que estos dos organismos, fundamentalmente la FAO, están haciendo una contribución muy importante al proceso general que se desarrolla dentro de la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED). Además de estos dos, en casi todos los organismos internacionales hay discusión sobre temas ambientales y aunque no estén directamente vinculados con la agricultura o la ganadería, de alguna manera están también tocando aspectos que se refieren a esta materia. Por ejemplo, si se piensa en actividades que realiza la Organización Mundial de la Salud o en algunas actividades que tiene la UNESCO. Hay en estos meses de la vida multilateral internacional una dedicación a los temas ambientales en casi todos los organismos internacionales, lo que obliga a un esfuerzo mayor a las Cancillerías.

El proceso está entonces centrado en la Conferencia de las Naciones Unidas. Con respecto a dicha conferencia vale la pena

puntualizar que la misma no se llama ECO, sino Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. ECO es un nombre de fantasía que se está usando para algunos propósitos de propaganda, pero en realidad confunde un poco, porque ECO proviene de ecología y no es una conferencia científica, sino política.

Allí se procurará encontrar la ecuación entre las necesidades de desarrollo económico, de la actividad económica en general y las necesidades de conservación del medio ambiente. Esta historia de la protección del medio ambiente en la comunidad internacional se presentó inicialmente como en conflicto con la actividad económica. En la Asamblea General de 1967, cuando Malta presentó por primera vez el tema que entonces se llamaba el medio humano (en inglés fue siempre "environment") la reacción fue que esto se trataba de una treta para frenar las aspiraciones de desarrollo, que eran lujos de países ricos, imposibles de asumir por los países que tenían como prioridad su desarrollo.

El Dr. Oldekop señaló que en el momento de formularse la Política Agraria Común, la imagen que se tenía era la miseria y el hambre; entonces, no había ninguna posibilidad de pensar en la conservación del medio ambiente. Esto, en otros términos, se planteó también en 1972, y la discusión marcó durante mucho tiempo el desarrollo de los temas; la Conferencia de Río tiene la pretensión de buscar la ecuación que permita progresar con un equilibrio razonable. La UNCED está regulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en este momento y además hay otros procesos que están contribuyendo a la misma. Hay un proceso preparatorio central, ha habido procesos regionales que han contribuido a esto y además en distintos organismos se están movilizando recursos y orientando iniciativas también tendientes a esta Conferencia. Pero todo esto se da en el contexto de un espacio político al que también se hará referencia.

En realidad, antes del 2 de agosto de 1990, previo a que se produjera la invasión de Kuwait, era posible imaginar la situación como bastante idílica. En esa situación, la importancia relativa del medio ambiente era mucho más alta de la que se registra hoy. Para el mundo desarrollado los temas de hoy son básicamente la preocupación por las drogas, por la población y por el medio ambiente. Los intereses de la Comunidad Europea están vinculados directamente con los problemas de población y hambre, de la presión poblacional de un mundo que no tiene satisfechas sus necesidades básicas sobre un núcleo con los excesos de producción que se conocen y los almacenamientos de productos básicos que están tirando abajo nuestra producción y los precios que se obtienen por ella.

Hay una conexión inevitable entre los temas de población y los de medio ambiente. Dentro de dos años más, habrá una conferencia sobre población tan importante como la de medio ambiente.

En algún momento de la exposición de estas ideas, parece percibirse que hay un núcleo central en nuestra época que estaría como deseoso de que se contuviera el crecimiento de la población en el Sur porque eso permitiría, por un lado, terminar con esa presión, que es el riesgo de la seguridad y además mantener un amplísimo jardín que permitiera asegurar la existencia de los recursos naturales que el desarrollo de este núcleo central requiere imperiosamente.

En este contexto político se está dando la negociación. Es cierto que los países desarrollados han encontrado que necesitan la colaboración de los países en desarrollo para poder mantener un nivel mínimo de recursos naturales necesarios para la continuación de los procesos económicos a los que están habituados. Hasta hace un tiempo se presentaba la contaminación ambiental como un problema, principalmente de la pobreza.

El Dr. Marchán se refirió a la destrucción de los bosques, a la necesidad de la expansión de la frontera agrícola, pero como necesidad

de poblaciones que practican agricultura de subsistencia y desmontan para seguir cultivando en un proceso que dura 5 ó 6 años y requiere nuevos desmontes y va destruyendo constantemente riquezas forestales. Este tipo de destrucción del medio ambiente, propio de los pueblos pobres, era presentado como forma principal de deterioro de la ecología. Lentamente, se tomó conciencia de que en las sociedades afluentes, las sociedades de recursos suficientes estaban consumiendo de una manera tal que generaban un daño todavía mayor. Estaban consumiendo de una manera que, por ejemplo, afectaba la atmósfera. Entonces, se empezó a decir que la contaminación de los pobres estaba orientada al suelo y la de los ricos, a la atmósfera. Esto es falso porque esta contaminación propia de las sociedades que tienen exceso de riqueza no sólo está afectando a la atmósfera, como el fenómeno del calentamiento global, el deterioro de la capa de ozono, la lluvia ácida, la contaminación atmosférica transfronteriza, etc., sino que además están destruyendo su propio suelo. El deterioro de los suelos en los países de la Comunidad Europea es reconocido y confesado. Están contaminando las aguas subterráneas y también los cursos de agua. En adición, toda esta actividad está constituyéndose en la mayor fuente de contaminación marítima desde fuente terrestre. En esto hay un gran componente de la actividad estimulada por subsidios a la agricultura.

En este contexto se da la negociación de la UNCED. Para orientarse en las pretensiones es preciso tener alguna idea de lo que se puede esperar de la UNCED. En el caso del GATT, son básicamente decisiones vinculantes y éste no es el caso de la Conferencia, porque, salvo dos puntos muy específicos, en general, la conclusión va a ser un instrumento político que se aspira aprobar al más alto nivel porque será una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, pero básicamente un instrumento político. Dicho instrumento será, en primer lugar, una enunciación de principios que vendrán a reemplazar, actualizando,

ensanchando y compaginando las necesidades de crecimiento económico con las del medio ambiente; vendrán a renovar los principios de la Declaración de Estocolmo. Después de esto vendrá lo que se ha dado en llamar la Agenda 21. Es una forma nueva de llamar a un plan de acción, a uno de los clásicos planes de acción de Naciones Unidas. Este tiene un formato y unas condiciones un poco distintas. Los nueve temas centrales de la Conferencia de Río de Janeiro son: la atmósfera, la tierra, el agua dulce, el mar, la biodiversidad, la biotecnología, los manejos de los desechos, las condiciones de vivienda urbana y rural y la salud pública. A estos temas centrales se va a referir la Agenda 21. Para cada uno de esos temas van a proponerse áreas de programa. Cada área debería tener objetivos, acciones a cumplir para alcanzar esos objetivos y recursos que deben proveerse para cumplir las acciones.

Naturalmente que en la trama dada hay una cantidad de superposiciones y, entonces, hay un nivel superior en la misma Agenda 21, donde se deben identificar las superposiciones con el propósito de optimizar la utilización de los recursos y evitar las duplicaciones.

Además de la Reunión de Río se puede esperar que se produzcan dos convenciones vinculantes: una sobre protección de la diversidad biológica y otra sobre el cambio climático. Cada uno de estos temas es bien complejo y merece una amplia exposición, pero para decirlo muy sencillamente, la Convención sobre biodiversidad debería regular las condiciones para el acceso a la diversidad biológica silvestre en los países que la tienen y regular la contrapartida que sería el acceso a la biotecnología por los países que no la producen, pero que generalmente son los proveedores de los recursos biológicos silvestres. El Convenio sobre cambio climático deberá tender a estabilizar las emanaciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, de manera que se detenga el crecimiento de la temperatura que demuestran las proyecciones y para ello es necesario introducir cambios en una serie de prácticas.

La agricultura es siempre disruptora del equilibrio ecológico, porque en la naturaleza las especies se dan mezcladas en una cierta diversidad, y cuando se inicia alguna forma de especialización, necesariamente se quiebra ese equilibrio inicial. De ese extremo hasta la necesidad obvia de asegurar cierta disponibilidad de alimentos para toda la población del mundo, hay un campo bien amplio donde debe encontrarse el punto del equilibrio, el punto de la explotación agrícola sustentable.

El Informe Brundtland señala el daño que las políticas de subsidios a la agricultura están causando al medio ambiente. En la preparación de la UNCED, se hicieron conferencias preparatorias; la primera de ellas fue en marzo o abril de 1990, en Bergen, organizada por la Comisión Económica para Europa. El documento de Bergen reconoce el daño ecológico causado por la agricultura intensiva estimulada por las políticas de subsidios. Los documentos de la OECD que están citados en el documento base de este Seminario son muy claros en esta materia. La segunda Conferencia Mundial sobre el Clima se reunió en Ginebra en noviembre de 1991 y aprobó una declaración muy extensa, donde hay distintos puntos. Uno de ellos se refiere al daño, ya no sobre la degradación de la tierra o la contaminación de las aguas que genera la agricultura intensiva, sino al daño que causa sobre el clima la contribución de la agricultura intensiva al calentamiento global, por la utilización de fertilizantes nitrogenados que al volatilizarse contribuyen a la formación de óxidos nitrosos (uno de los gases de efecto invernadero más poderosos).

La declaración de Beijing aprobada por un grupo de 41 países en desarrollo que se reunieron en junio de 1991 señala con toda precisión la responsabilidad de la agricultura intensiva en el daño causado al medio ambiente, incluyendo lo que se decía recién con respecto al clima.

En este contexto de decisiones se llega al proceso de preparación de la Conferencia de Río de Janeiro. En la primera reunión del Comité

Preparatorio de esa Conferencia que se realizó en Nairobi en agosto de 1990, la delegación argentina pidió a la Secretaría que con respecto a los temas que se refieren a la protección de la atmósfera y a los suelos, se hicieran estudios específicos sobre los efectos nocivos de la agricultura intensiva estimulada por subsidios. Un pedido de esta naturaleza generó resistencias y negativas, pero finalmente el informe se produjo y estuvo disponible en la siguiente reunión del Comité Preparatorio, realizada en marzo y abril de 1991 en Ginebra; como consecuencia de esto, en esas áreas de programas de la Agenda 21, empiezan a aparecer las necesidades vinculadas con este punto.

Por ejemplo, en el tema de la atmósfera, hay un área de programa sobre las prácticas agrícolas, y allí hay una referencia específica a los subsidios.

En las próximas reuniones, básicamente en la marzo de 1992 en Nueva York deberán desarrollarse los objetivos que se desean y las acciones a cumplir. Lo mismo ocurre en el área de programa de conservación del suelo.

El objetivo que se va a proponer es detener el deterioro del suelo y reparar en la medida que sea posible, el daño causado. Reparar los deterioros del suelo es una tarea que puede llevar de 200 a 1000 años, reparar el deterioro de las aguas es una tarea quizá todavía más larga, así que si simplemente consideramos acciones tendientes a detener el deterioro, esto ya sería bastante satisfactorio. Para su detención, es preciso cesar el estímulo de ese deterioro, que es la política de subsidios.

En realidad, en la filosofía de los países de la OECD y la que proponen para tratar los temas del medio ambiente, aparecen los instrumentos que deberían ser aplicados a este problema.

Lo que se ha señalado es que, en general, tanto las políticas de mercado, como las ahora ya inexistentes políticas económicas centralizadas, han dañado el medio ambiente porque no computaron lo

que la doctrina económica llamaba externalidades: aquellos costos que se dejaban indefinidamente para generaciones futuras; entonces lo que se propone ahora, desde estas posiciones de políticas de mercado es internalizar estos costos ambientales, incorporar el llamado costo ambiental al precio de los productos que se ofrecen.

Si esto fuera así, parece bastante claro que habría que suprimir los subsidios.

Otra área donde se está trabajando es en la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, porque para avanzar en estos pasos, resulta necesario tener estudios aceptados por la Comunidad Internacional que permitan hacer pie para las argumentaciones. Entonces lo que se ha propuesto a la Asamblea General de Naciones Unidas es pedirle al Secretario General que en cooperación con la UNCTAD y FAO hagan un estudio sobre el impacto que están teniendo las políticas de subsidio en el daño ambiental. Este es un proyecto que están presentando Argentina, Australia, Brasil, Colombia, Chile, Filipinas, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Guatemala, Venezuela, Zambia y Nicaragua, entre otros. El proyecto fue presentado el día 26 de noviembre de 1991, se inició la discusión preliminar el 2 de diciembre y se encontró un rechazo cerrado de la Comunidad Económica Europea a iniciar cualquier estudio sobre esta materia. Esto demuestra que efectivamente hay un vínculo.

Con respecto a lo que se ha dicho en las exposiciones anteriores, no es cierto que los subsidios -300 mil millones de dólares en 1990- hayan ido a los pequeños agricultores, marginales de la Comunidad Europea, cuya función es necesaria para conservar la ecología, e inclusive el paisaje y la excelente vista que uno encuentra en Europa cuando pasea. Están yendo masivamente a los productores que eran relativamente eficientes, a los que siempre eran productores agrícolas en Europa y que están multiplicando el efecto de estos subsidios con sus

condiciones de capital. Sostener, como se hace, que el subsidio está para proteger y para asegurar aquellas condiciones ecológicas parece no ser cierto cuando uno puede analizar quiénes son los que están recibiendo los subsidios. El argumento de que la Comunidad no podría renunciar a cierto nivel de subsidios, teniendo en cuenta el nivel general de los ingresos, es en realidad contra natura. Aquí lo que se está discutiendo es que el modelo económico es insustentable. La aproximación ofrecida por el Informe Brundtland es exactamente esa. Es decir, no es posible mantener el modelo económico tenido como ideal. Si toda la población del mundo empezara a consumir la misma cantidad de papel "per cápita" que consume Japón, no queda un árbol en pie. Si se extiende a la China la proporción de automóviles "per cápita" que existe en los países de la OECD no hay Golfo que aguante. Estos modelos no resisten; lo grave es que hay una gran adhesión a esos modelos y nosotros mismos la tenemos.

Que en ese contexto, en el que se está discutiendo el tipo de modelo económico posible, se argumente que son necesarios los subsidios porque es preciso tener en cuenta el nivel general de ingresos en la Comunidad, está llamado a desaparecer por sí mismo, no es sustentable. Tiene un período de vida que se podrá alargar o no, en razón del sacrificio que los demás estén dispuestos a aceptar, pero si existen poblaciones hambrientas en la ex Unión Soviética y acumulaciones de alimentos en Europa Occidental, la historia muestra que estas cosas no se mantienen. Alguien podrá tratar de conservarlas por un tiempo, podrán hacerse ensayos de lo más artificiosos para cambiar la modalidad de la percepción de los subsidios, podrán ensayarse fórmulas cuidadosas a través del GATT, pero a largo plazo esto no da. Es decir, si no se toma conciencia de que hay condiciones básicas que deben ser modificadas, el sistema entero entra en crisis.



RONDA DE PREGUNTAS

Pregunta dirigida a Bill Miner

Dr. Miner, usted mencionó, por un lado, que los subsidios decrecientes en los países de la OECD van a producir la incorporación de suelos marginales en esos países. Por otro lado, usted dijo que el mayor ingreso de los exportadores va a fomentar a los Gobiernos de estos países a tomar medidas de protección ambiental. El primer efecto pareciera ser una ley económica, pero lo otro es un deseo político y un cambio de mentalidad. ¿Qué comentarios puede hacer?

Respuesta

Yo no quise transmitirles a ustedes la impresión o la idea de que al bajar los subsidios se fomentaría la incorporación de suelos marginales. Lo que quise decir es esto: si uno supone que el resultado de la Ronda Uruguay llevaría mejores condiciones de comercio al mercado mundial -todo indica que esto va a ser así- entonces las exportaciones de los países deberían aumentar en términos de ingresos y volumen también. La pregunta es: ¿qué impacto tendría esto sobre la producción agrícola marginal de esos países? Cuando yo hablo de marginal, me refiero a las áreas de la periferia de las regiones productivas donde hay tierras frágiles, en algunos casos pueden ser junglas selváticas, zonas montañosas, semi-desérticas o inclusive zonas bien áridas que se pueden explotar para fines agrícolas; si se llega a fortalecer la agricultura va a haber menos incentivo para explotar ese tipo de tierras marginales. A medida que la agricultura comercial se va desarrollando en países como los que yo he visitado, les quita la presión a estas regiones donde la gente pobre tiende a quemar y destruir para emplear suelos frágiles por un período temporario para tener algún ingreso. La segunda parte de esta pregunta se refiere a si un mayor ingreso en países de la OECD los llevaría a tomar medidas de protección del medio ambiente. En este sentido, quiero destacar lo que acabo de decir. En países menos desarrollados, la agricultura va a tener una base más sostenida, es decir, una producción comercial más fuerte, lo cual le daría a los Gobiernos una financiación adicional para ayudarles a las prácticas de conservación sensatas, pero fundamentalmente destaco el rol que el mercado debe desempeñar para corregir el empleo de recursos en estos países en vías de desarrollo.

Pregunta dirigida a Raúl Estrada Oyuela

Como es público y notorio hace pocos meses se ha intentado importar desde la Comunidad Económica Europea lodo biológico y por barreras sanitarias fue calificado como inviable. ¿Cuál sería al respecto la posición de la Cancillería en la Conferencia de Río, ya que la exportación europea fundamentalmente tiende a preservar su tierra? ¿Cuál es el monto de los recursos que se comprometerán a raíz de la Reunión en Río de Janeiro y qué Organismo los administrará?

Respuesta

La posición de la Cancillería con respecto a la importación de residuos está claramente expuesta en el mensaje enviado al Congreso acompañando el proyecto que hace referencia al Convenio de Basilea sobre transporte transfronterizo de sustancias peligrosas, que fue aprobado y además ese convenio no está en vigor porque necesita 30 notificaciones y tiene aproximadamente 13. Pero, además, en el Congreso Nacional está en trámite un Proyecto de ley que justamente prohíbe la importación de residuos de esta naturaleza. Desde el punto de vista de la legislación nacional, en esto no hay dificultades y la posición de la Cancillería es exactamente la que está reflejada por la legislación propuesta.

Con respecto a los recursos financieros, esta es la gran discusión pendiente. En primer lugar, no se sabe cuáles son las necesidades, porque como todavía no están terminados los programas de la Agenda 21, naturalmente no están definidas las acciones y no hay evaluación sobre los costos de las mismas; consecuentemente no se sabe cuánto es lo que se necesita y mucho menos de cuánto se dispone. El proceso que sigue ahora en febrero de 1992 tendrá como elemento principal una evaluación preliminar de la Secretaría de la Conferencia sobre el costo posible y habrá un ejercicio de imaginación acerca de los recursos que se recaudarán para esto. La Argentina, juntamente con Brasil presentó un documento en la Tercera Reunión del Comité Preparatorio, en la que se suscribe una serie de posibilidades para obtener recursos. En realidad, no es un invento, ni del delegado de Brasil, ni de los delegados argentinos, sino una recopilación de una cantidad de documentos producidos por distintos Organismos, inclusive las Naciones Unidas, donde hay fuentes de financiamiento muy diversas. El propósito fue mostrar la magnitud importante de los recursos que pueden obtenerse con pequeñas afectaciones. Y por último hay una Institución que se llama "Global Environmental Facility", creada en el Banco Mundial que ha empezado a funcionar hace un año -yo espero estar hacia el fin de esta semana en la reunión de

participantes, que se hace en Ginebra, la Argentina está considerando la posibilidad de incorporarse a la misma, que podría ser el organismo capaz de administrar los fondos, de acuerdo con reglas que habrá que establecer porque las que están actualmente vigentes y que están orientadas para cuatro campos específicos -protección de la capa de ozono, protección de la atmósfera, biodiversidad y protección de las aguas internacionales- parecen muy específicas y tienen algunas dificultades políticas.

Pregunta dirigida a Cornelio Marchan

¿Cómo se verifica que los compromisos de mantener la naturaleza en canje por deuda son cumplidos por los países y en caso de incumplimiento, en qué tribunales se soluciona la controversia?

Respuesta

El mecanismo establecido, por lo menos lo que yo conozco de Ecuador y Costa Rica, es que cada cierto período, dependiendo de la naturaleza del proyecto, se hace una auditoría técnica y una financiera, para ver si los avances del trabajo están de acuerdo con lo programado y si la utilización de los recursos es la correcta. En el caso de que no se cumpla con estas dos metas propuestas, se suspende la entrega de fondos que se va a haciendo en el tiempo, a presentación y a cumplimiento de los programas de trabajo. Los tribunales donde se deciden o se ventilan estos casos son los tribunales nacionales del país receptor de la donación. No podría ser de otra manera.

Pregunta dirigida a Raúl Estrada Oyuela y Bill Miner

¿Cómo puede explorarse o explotarse una posible alianza entre los consumidores de los países de la OECD afectados por la contaminación y los productores de los países en desarrollo afectados por la degradación de sus recursos naturales? ¿Cómo puede explorarse esta relación en los distintos ámbitos políticos y vinculantes en que el tema está siendo tratado en este momento?

Respuesta de Raúl Estrada Oyuela

Nosotros estamos muy atentos a las reacciones que se van produciendo, en realidad, un componente importante para empezar a establecer esta dialéctica entre el consumidor que está intoxicándose con agroquímicos y el productor limpio es el Organismo No Gubernamental que detecta un problema y hace la denuncia. Entonces, lentamente se está estableciendo este diálogo; hay algunos que son más avanzados que otros, por ejemplo, en la última reunión del Comité Preparatorio, cité largamente un

trabajo de Greenpeace sobre agricultura natural, no porque todas las propuestas de Greenpeace fueran viables, sino porque reflejaba la preocupación común del productor y el consumidor que quiere proteger su salud.

Respuesta de Bill Miner

Podría hacer tres comentarios muy breves en relación a su excelente pregunta. Quizás uno puede cuestionarse por qué esto no se dio antes, por qué en un país desarrollado como Canadá o los Estados Unidos, ni que hablar de Europa. los consumidores no están preocupadísimos o por qué pagan más de lo que deben, por productos como la leche en Canadá. La respuesta es esencialmente la falta de información, educación y formación. Hay que empezar por informar, educar y formar si uno quiere concentrarse en estos temas, quizás desde cualquier perspectiva, pero desde ya para responder a su pregunta.

En segundo lugar, señalaría que el verdadero obstáculo para cambiar estas políticas, lamentablemente, es justamente el poder político de estos grupos en los países industrializados; tienen demasiada influencia política ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir que la gente no entiende lo que está en juego, necesita más información. Pero además los grupos de productores agrícolas tienen que entender por qué lo que a ellos les conviene tanto está produciendo un daño terrible. Una vez que sepan lo que están haciendo, van a tener sensatez; pero tienen que ganar algo de dinero, sino no van a cambiar. Las presiones internas en el terreno agrícola dentro de los países industrializados y probablemente, dentro de los países en vías de desarrollo también y las presiones globales, están obligando a estos cambios de políticas sin el GATT. Si el GATT no existiera, se tienen que cambiar las políticas, porque no duran, ni pueden durar, no son sostenibles. Entonces es inevitable que estas políticas tengan que cambiar.

El tercer comentario es que el mercado es la mejor manera de que esto cambie. Hay que verlo desde el punto de vista del consumidor, vale la pena, como productor también vale la pena. Si el mercado funcionara mejor, cosa que no está ocurriendo por la interferencia y la intervención gubernamental de todo tipo, entonces, claro, así no se puede entender. Creo que estamos bien encaminados, muy lentamente en la mayoría de los países, particularmente en la Argentina, pero creo que estamos avanzando.

DISCUSION GENERAL, RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

Expositor: Dr. Eduardo Trigo
Director del Programa de
Generación y Transferencia de
Tecnología del Instituto Interame-
ricano de Cooperación para la
Agricultura.

Expositor: Dr. Aldo Biondillo
Miembro de la Comisión Nacional
de Política Ambiental (CONAPA)
Argentina

Moderador: Lic. Marcelo Garriga
Coordinador del Centro de
Economía Internaiconal del
Ministerio de Relaciones Exteriores
y Culto.

Presentación del Lic. Marcelo Garriga

Recordando lo ocurrido en estas jornadas, ayer tuvimos la presencia del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, quien desde la óptica gubernamental estableció el marco general de la discusión en la Conferencia Inaugural sobre Recursos Naturales, Agricultura, Medio Ambiente, Comercio y Desarrollo Sostenible, con los comentarios a cargo del Director General del IICA, Dr. Martín Piñeiro y del Lic. Toranzos Torino, en representación de la Sociedad Rural Argentina.

En la primera sesión, el Emb. Oldekop expuso con claridad la política de subsidios de la Comunidad y los costos que tiene, señalando, asimismo, la imposibilidad de eliminarlos totalmente, dado que de ella dependen tierra, gente y costumbres. Esta sesión fue comentada por el Dr. Comes, quien presentó iniciativas novedosas, tal como la de emplear a los actuales agricultores en una nueva función como protectores de la naturaleza.

También asistimos a la primera toma de posición de nuestra Cancillería, por parte del Emb. Sabra, quien solicitó que como contrapartida de la liberalización de nuestras economías, la Comunidad Europea adopte políticas similares.

En una brillante exposición del Ing. Cirio, que fuera moderada por el Ing. Solá y comentada por los Dres. Cozzi y de las Carreras, tuvimos ejemplos claros del impacto de las políticas proteccionistas de los países desarrollados sobre la economía y el medio ambiente de los países en desarrollo.

Hace escasos minutos, la mesa redonda analizó los espacios institucionales y los distintos tipos de estrategias para que el tema que hemos tratado a lo largo de estas sesiones pueda insertarse en el contexto internacional.

A continuación y para finalizar con este Seminario, los Dres. Trigo y Biondolillo tendrán a su cargo el resumen y las conclusiones a las que se han arribado.

Dr. Eduardo Trigo

Se presentarán algunos temas generales tratando de resumir alrededor de tres o cuatro puntos que podrían ser las áreas de conclusión, fundamentalmente pensando en el proceso de reflexión que se intenta comenzar con este Seminario. Luego, el Ing. Aldo Biondolillo desarrollará aspectos más específicos, dentro de cada una de esas categorías.

Cuando en un tema como este, se juntan o sientan alrededor de la mesa países del Norte y del Sur, países de la Comunidad y países como Argentina, probablemente uno podría esperar polémica y aquí hubo relativamente poca. Hubo una clara confirmación de los planteamientos que hizo el Ing. Agr. Marcelo Regúnaga al comienzo acerca de la convergencia que existe en estos temas. Ya sea por el hecho de que todos compartimos los recursos globales, que estamos llegando poco a poco a darnos cuenta que no podemos mantener más cierto tipo de políticas, que somos más inteligentes, quizás no importe mucho cuál sea el motivo, pero lo concreto es que, si algo se puede agregar a lo expresado por el Dr. Carlos Garramón, hubo un nivel de convergencia en cuanto a las ideas y las formas de ver los temas, planteando las diferencias lógicas que pueden existir cuando se está tratando de economías y situaciones de tan marcada disparidad en cuanto a nivel de desarrollo y, por lo tanto, recursos y oportunidades disponibles para hacer frente a esta temática. Esto es importante como punto de partida.

El Ing. Regúnaga y el Lic. Toranzos Torino mencionaron el tema del estilo de desarrollo, el contraste o la creciente incomodidad que se comienza a sentir al confundir o igualar crecimiento con desarrollo. Como cada vez hay más acuerdo, es necesario empezar a trabajar en el desarrollo de un nuevo consenso sobre los elementos con que se califica el concepto de crecimiento para que nos movamos en la dirección de un desarrollo más sostenible.

Por suerte, en este tema sí hubo polémica, aunque no trascendió en términos de la discusión. En el debate del tema desarrollo sostenible versus estrategias productivistas se plantearon cosas muy interesantes, como principio de una polémica. El Ing. Felipe Solá levantó el interrogante de si es legítimo que los países hoy desarrollados, que en su momento degradaron sus recursos, hoy exigen a los países en desarrollo que los conserven en beneficio de toda la comunidad mundial. Hay un problema ético y de equidad que ya no es intergeneracional; existe un problema de equidades intergeneracionales, pero en un sentido distinto del que se puede plantear al hablar de desarrollo sostenible.

Más que comenzar a hablar de grandes estrategias, lo que sirve es pensar en conceptos muy simples para entrar a esta controversia entre conservacionismo y estrategias productivistas, entre crecimiento y desarrollo sostenible, o cómo calificar el objetivo del crecimiento. Se debe comenzar a pensar en cuáles van a ser o cuáles deben ser las relaciones entre el hombre y la naturaleza, entre el sistema económico y el sistema natural, si todos vamos a estar de acuerdo en que el sistema natural es un sistema finito -sus límites son los del planeta-, si podemos calcular exactamente cuánto de cada uno de los recursos tenemos, cuáles pueden aumentarse, cuáles son renovables y cuáles no lo son. Tenemos magnitudes finitas, entonces puede el sistema económico, que inevitablemente tiene que estar contenido en ese sistema natural, no tener un límite?

Es cierto lo que se ha dicho anteriormente que, en términos de alimentos, en los próximos cincuenta años no debemos ser malthusianos y que a pesar de que se duplique la población, probablemente exista con que alimentarla. El tema no es sólo alimentos, es presión total sobre el sistema agroecológico global. No es el hecho de alimentar, porque alimentarnos quizás podamos, pero hay que considerar qué significa eso en términos del esfuerzo productivo global y cuál es la presión que ese

Viene de... Presentación de Eduardo Trigo

esfuerzo va a tener que responder. En términos de las aritméticas y las comparaciones, si en los próximos cincuenta años se duplica la población, eso significa que el esfuerzo productivo que tenemos que hacer para mantener exactamente la misma situación que hoy existe -es decir un poco más de mil millones de personas debajo de la línea de pobreza extrema que plantea el Banco Mundial- es equivalente a lo que ha ocurrido en los últimos doce mil años de desarrollo de la humanidad. Existen elementos importantes de recuperar en esa dicotomía y hay efectos globales: hasta dónde se puede pensar en estrategias productivistas en un contexto aislado. Existen problemas globales, hay transnacionalidad en los efectos, dependemos en última instancia todos, a mayor o menor plazo de la misma base de recursos.

Bill Miner propuso un punto de partida importante y es el de comenzar por eliminar las ineficiencias en el uso de recursos y la degradación de los mismos que resulta de un sistema de precios internacionales distorsionados. Esto es absolutamente indispensable porque es una situación que existe y sobre la cual podemos actuar directamente.

También tenemos que reconocer que en el tema de recursos naturales, de degradación, de medio ambiente, el sistema de precios llega hasta determinado nivel y más allá existen una serie de imperfecciones en la propia lógica de los mercados que hacen imposible que se pueda esperar que a través de correcciones de los precios se eliminen todos los problemas de degradación del medio ambiente y de recursos naturales que enfrentamos. Un buen ejemplo de esto surge de la presentación de ayer del Dr. Oldekop sobre la Comunidad Europea y la idea de amar la tierra, de que se le pague a los agricultores por amar la tierra. El punto es cómo se crea un mercado por el "amor a la tierra" para que eso se refleje en el sistema de precios y entonces se desarrollen de manera "natural" los comportamientos conservacionistas que se quieren inducir.

Obviamente hay que ir más allá, se debe comenzar por el sistema de precios, pero conscientes de que eliminando el proteccionismo, teniendo mercados más transparentes y eficientes no se va a lograr todo lo que se pretende en términos de instalar los comportamientos que interesan en materia de medio ambiente y conservación de los recursos. Harán falta nuevas instituciones que compatibilicen los incentivos para que los objetivos y prioridades individuales y los del conjunto de la sociedad sean convergentes y no como ahora generadores de externalidades.

El Ing. Cirio dio un ejemplo interesante al comparar el caso soja en la Argentina y soja en el Corn Belt americano; los comportamientos en cuanto a manejo y degradación de recursos son diferentes, fundamentalmente porque las políticas y los precios que estuvieron alrededor de esas experiencias productivas también lo son. Para la Argentina es importante también separar lo que se puede lograr a través de los precios en las distintas situaciones, ya que los impactos ambientales serán distintos entre los productos para consumo local y los que son transables en los mercados internacionales.

Se habló poco de la tecnología y es preocupante porque se habla de un proceso de liberalización, de apertura, de competitividad y competitividad hoy significa tecnología. Aquí hay que ser cuidadoso. En el área tecnológica hay dos elementos que en el futuro van a ser importantes. Primero, existen subsidios de precios pero también importantes subsidios indirectos, como los aplicados al desarrollo tecnológico en las economías desarrolladas. Estos van a continuar, lo cual no sería demasiado problemático porque han existido siempre. Segundo, está el problema del acceso a la tecnología que se agrava porque estamos transitando de un paradigma tecnológico abierto a uno mucho más cerrado. En este, las nuevas tecnologías predominantes -biotecnología, microelectrónica e informática que van a ser cada vez

más importantes en el agro- son protegibles, están cerradas y al mismo tiempo que abrimos los mercados de commodities se están cerrando los mercados de intangibles, como lo prueba la importancia que ha tenido la discusión en el GATT del tema de la propiedad intelectual. Esto constituye un aspecto que debe retomarse en los foros de discusión y negociación, porque obviamente se puede caer en distorsiones o dependencias mucho más complejas que las originadas por los precios.

Finalmente, en cuanto a los foros y a los organismos de cooperación técnica y financiera internacional, el medio ambiente y recursos naturales son temas fragmentados que son de todos y de nadie. Tan es así que los elementos que se discutieron son todos mecanismos que están al margen de lo que son los organismos de cooperación. Esto es natural, porque los organismos que hoy tenemos responden al escenario y al estilo del desarrollo de los cincuenta y los sesenta, es decir la pobreza, la falta de alimentos, la promoción de la producción, el desarrollo rural como elementos para resolver el problema del hambre fundamentalmente, dentro de un escenario con actores institucionales en el proceso de desarrollo muy distintos; se estaba en una etapa donde predominaba el hambre como elemento central de la estrategia de la guerra al desarrollo y también sobresalía el concepto del Estado como el actor principal en la promoción. En estos últimos 25 años han cambiado los temas. En algunos de los países que en esa época eran los que permanentemente sufrían el fantasma de la hambruna, como la India, hoy son excedentarios que tienen stocks de más de 20 ó 25 millones de toneladas de granos.

Esos temas han cambiado con la incorporación de la preocupación por el medio ambiente. El tema de los recursos naturales en esa época eran los bosques, el riego y los mapas de suelos. Hoy se trata de aspectos mucho más complejos, completamente distintos. También han cambiado los actores, en cuanto a la forma en que participa el sector privado, como se está estructurando la actividad de promoción del desarrollo, el tipo de concepción que existe en cuanto al Estado y su rol en estas actividades.

En ese sentido yo creo que inevitablemente la Agenda 21 va a tener que recoger esa realidad a través de una reestructuración de funciones, clarificando cuáles son las responsabilidades en un tema que tiene aspectos estratégicos, que sin duda se caen por las fisuras, no pertenecen a nadie. Para no hablar del sistema de Naciones Unidas, sino hablar de nuestro propio sistema, el de la OEA, no está muy claro dónde está el tema del medio ambiente; está fragmentado y sin duda se podría hacer mucho a nivel de la cooperación interamericana, pero no se hace.

Dr. Aldo Biondolillo

En esta sesión de conclusiones del Seminario retomaré algunos aspectos conceptuales que a mi criterio no quedaron lo suficientemente claros durante las exposiciones y profundizaré algunos puntos del temario, cuya importancia estratégica reclama un tratamiento más exhaustivo.

En lo general, el énfasis será puesto en la definición del concepto de desarrollo sustentable. En lo específico, analizaré el rol de los mercados, de la normativa ambiental y de la tecnología en su capacidad de contribuir a un desarrollo agropecuario más benigno con el medio.

Desde la Comisión Nacional de Política Ambiental (CONAPA) y con la asistencia de numerosos organismos del sector público y privado se elaboró el "Informe Nacional" con el objeto de ser presentado a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tendrá lugar en Río de Janeiro en junio de 1992. Más allá de las pujas entre países desarrollados y en desarrollo por imponer un nuevo orden ecológico mundial que dé respuestas a las necesidades y urgencias de sus propias realidades, visualizamos a ECO 92 como una nueva esperanza para el restablecimiento de un diálogo maduro entre los países del mundo y entre los organismos de gobierno y no gubernamentales en torno a la problemática ambiental y sus implicancias para el desarrollo.

El carácter distintivo de nuestra propuesta es la incorporación del componente ambiental no como una restricción, sino como un factor que contribuye al desarrollo, tratando de compatibilizar en un concepto globalizador de desarrollo sustentable el objetivo impostergable del crecimiento económico equitativo con la necesidad de preservar el ambiente. Así, pretendemos diferenciar nuestro enfoque de aquéllos que enfatizan estrictamente el aspecto físico o ecológico, y que en nombre

de la conservación ambiental limitan cualquier intento de desarrollo. Pero también encontramos otro tipo de propuestas cuyo fin último es exclusivamente el aumento de la producción. En ellas, la coyuntura económica y la imperiosa necesidad de crecer son suficientes justificativos para comprometer el patrimonio de futuras generaciones como es la integridad ambiental. Ambos enfoques, aunque con rasgos contrapuestos, restringen el análisis de la vinculación entre ambiente y desarrollo a una de sus múltiples facetas.

El otro concepto importante es el de **crecimiento equitativo**. Cuando hablamos de equidad, hablamos necesariamente de comparaciones incorporando aspectos intersectoriales, que tienen que ver con la equidad distributiva entre distintos sectores productivos; aspectos interregionales, que tienen que ver con la equidad geográfica; aspectos intertemporales, que tienen que ver con los derechos y obligaciones de las distintas generaciones en su vinculación con los recursos ambientales y su explotación.

También el concepto de crecimiento con equidad nos lleva casi linealmente a la necesidad de establecer un vínculo entre pobreza y desarrollo sustentable. Así, mal podremos pretender alcanzar la meta del desarrollo sustentable cuando por diferentes causas el problema de la pobreza atenta contra un uso racional de los recursos naturales.

Una definición del concepto de desarrollo sustentable debe ser lo suficientemente amplia como para que los conceptos de crecimiento con equidad y conservación del ambiente queden subsumidos en la misma. Esto implica que el concepto de sustentabilidad no sólo debe incorporar criterios ecológicos sino también políticos, socio-económicos y demográficos. De aquí en más, estableceremos una diferenciación conceptual entre sustentabilidad política, socio-económica, demográfica y ecológica, y todo ello quedará sintetizado en nuestra propuesta de desarrollo sustentable.

Este es el concepto globalizador que tiene que enmarcar y dar el contexto macro para definir acciones específicas que tienen que ver con la política ambiental.

Aplicado a un sistema productivo, el concepto de desarrollo sustentable en su forma más reducida se refiere a la capacidad de dicho sistema de mantener una tasa positiva de crecimiento a través del tiempo. Así, tomando específicamente al sector agropecuario, podríamos plantearnos como objetivo el mantenimiento permanente de una producción creciente destinando para ello todos los recursos que fueran necesarios. Pero desde el punto de vista económico lo que realmente interesa no es alcanzar cualquier tipo de crecimiento, sino un crecimiento eficiente.

Sin embargo, nos encontramos a menudo con que la continuidad en el ritmo de crecimiento se ve dificultada o impedida por diversos factores entre los que podemos destacar posibles discrepancias entre costos o beneficios privados y sociales resultantes de la explotación de un determinado recurso económico.

Estas discrepancias, cuyas causas pueden encontrarse tanto en la política internacional (el tema de los subsidios agrícolas), como en la política macroeconómica interna o en fenómenos caracterizados por la aparición de efectos externos o externalidades propias de la explotación de algunos recursos naturales, llevan a una situación en la que el interés privado no encontrará incentivos para una utilización racional de los recursos naturales consistente con el interés de más largo plazo de la sociedad.

Este posible conflicto de intereses nos lleva a la necesidad de introducir el concepto de **crecimiento eficiente en el largo plazo**, el que puede definirse en términos de producción física o de ingresos, siendo esto último lo que realmente nos interesa.

En consecuencia, cuando el problema de las restricciones físicas que limitan el uso de los recursos naturales y su optimización, se resuelva con criterios de asignación que aseguren eficiencia productiva y equidad social para el logro del máximo nivel de ingreso sectorial, habremos alcanzado el sendero hacia el desarrollo rural sustentable.

En síntesis, podemos concluir que sin equidad no habrá estabilidad. Tampoco podrá asegurarse un desarrollo sostenido a largo plazo sin rentabilidad y eficiencia productiva. En otras palabras, si el resultado del proceso de crecimiento económico es un relegamiento de los más pobres a zonas ecológicamente frágiles, a la ocupación de tierras marginales con precarios títulos de propiedad o a la realización de actividades productivas con dificultades permanentes de inserción a los mercados, difícilmente podrá lograrse la meta del desarrollo rural sustentable.

Pasamos ahora a considerar los aspectos más específicos referidos al rol de los mercados, la normativa ambiental y la tecnología como factores determinantes del desarrollo sustentable del sector agropecuario.

En cuanto a los mercados y a la necesidad de perfeccionarlos, tal como fuera expresado reiteradamente en este Seminario, la política de subsidios agrícolas aplicada por los países de la OECD tienen un efecto directo sobre el nivel de contaminación química en dichos países y a su vez fomenta la intensificación de la agricultura, el monocultivo y la creciente degradación de los recursos naturales en los países en desarrollo tradicionales exportadores de alimentos como Argentina.

Un hecho de significativa importancia para el futuro de la agricultura en su vinculación con la preservación del medio ambiente es el de la liberalización del comercio internacional, que aún cuando no avance con la rapidez que desearíamos, es un proceso que está en marcha y que seguramente será irreversible.

Otro acontecimiento muy auspicioso es el de la integración política y económica de bloques de países a nivel regional o subregional. Aún cuando no siempre se aprecie una relación directa con el tema ambiental, la integración económica nos irá llevando progresivamente a una situación caracterizada por un desarrollo agropecuario más en armonía con el medio ambiente.

Curiosamente, si nos remitimos a los libros de texto sobre Política Pública encontraremos que a menudo las recomendaciones para la resolución de casos típicos de externalidades pasan por el establecimiento de formas organizativas de tipo asociativo (comité de cuencas, consorcios de riego, etc.) cuyas reglas básicas de funcionamiento permiten internalizar dichos efectos externos y llegar a un comportamiento individual acorde con el interés social. Así, por ejemplo, es muy probable que un problema de salinización de un acuífero ocasionado por una mala explotación de un conjunto de regantes que lo utilizan, encuentre mejor solución en la integración de un consorcio que en la aplicación de multas o impuestos correctivos. Siguiendo el mismo argumento, la conformación de bloques de países ofrecerá nuevas formas concretas de intervención para internalizar posibles efectos externos o daños recíprocos que pudieran estar ocasionándose entre ellos antes de la integración.

Nos referiremos ahora al tema de la normativa ambiental. Existe a veces un cierto temor de que la legislación ambiental pueda tener un efecto "boomerang" y volverse en contra de los intereses de los países en desarrollo por la posibilidad de que en el futuro ella sea utilizada para el establecimiento de nuevas barreras no arancelarias con el único fin de restringir el comercio. Desde una postura optimista, esto no debería ser visualizado así. La gran apuesta de Argentina es justamente reforzar sus ventajas competitivas, aprovechando este recurso escaso de contar con una agricultura menos contaminada que la de sus competidores, a través de una legislación ambiental más rigurosa.

A nivel regional, el efecto es doble. Hacia adentro de los bloques que decidan integrarse económicamente, una normativa ambiental común es casi inevitable ya que su aplicación impedirá que los países miembros se saquen ventajas económicas entre sí en base a un tratamiento diferencial de la componente ambiental. De no ser así, las ventajas competitivas individuales serán muy fluctuantes y quedarán permanentemente sujetas al uso o mal uso que cada uno de los países miembros haga del patrimonio ambiental común. Desde cada bloque hacia afuera, una mayor compatibilización de la legislación ambiental permitirá el máximo aprovechamiento de la producción regional, potenciando las posibilidades de comercio frente a terceros países.

Otro tema vinculado a la redefinición de las ventajas competitivas resultantes de la liberalización del comercio mundial y de la normativa ambiental, es el de la oportunidad de implementación de los ajustes necesarios para su máximo aprovechamiento. En este punto se trata de especular con el mismo argumento utilizado por algunos países de la OECD que, amparados por la magnitud de los cambios requeridos, tratan de ganar tiempo diciendo que el mecanismo de los subsidios agrícolas no podrá desmantelarse de la noche a la mañana. Este mismo razonamiento podría dar pie a Argentina para regular los plazos de sus propios ajustes, demorándolos. Actuar de esta manera sería un grave error para el país ya que la gran apuesta de Argentina es hacer los ajustes necesarios lo antes posible y potenciar sus ventajas comparativas con una acción de Gobierno que rápidamente nos lleve a ese resultado final. De esto hay convicción política, si no la Presidencia de la Nación no habría puesto plazos para completar todo el programa de privatización y desregulación hacia fines de 1992.

En cuanto al tema de la tecnología, nuestra propuesta de desarrollo rural sustentable crea demandas específicas para los organismos de generación y transferencia tecnológica, los que deberán adecuar el

producto institucional reorientándolo a mejorar las condiciones de producción en el medio rural para que los productores encuentren en él iguales oportunidades de acceso al uso de los recursos naturales, a los servicios básicos, al empleo productivo y a los mercados para alcanzar un estándar de vida digno, que asegure una vinculación más armoniosa con el medio ambiente.

En materia de generación y transferencia de nuevas tecnologías, los esfuerzos de investigación y extensión podrán estar dirigidos a mejorar la productividad, a través del incremento de los rendimientos, o a expandir la frontera productiva, aumentando el área cultivada. Aún cuando estas dos variables parezcan independientes, es de esperar una alta interrelación entre ambas, ya que en la medida que la expansión de la frontera agropecuaria se vaya logrando mediante la incorporación de tierras marginales, la deforestación o el desplazamiento de la ganadería, esto tendrá un impacto directo sobre los rendimientos promedios del sector. Por otra parte, en lo que respecta al interés específico del producto por la adopción de nuevas tecnologías desde el punto de vista estrictamente ecológico, dos tecnologías alternativas con igual resultado económico esperado, pueden tener distintos impactos ambientales. Se sabe entonces que la tecnología no es neutra desde el punto de vista de su impacto ambiental y esto no puede ignorarse cuando se diseña la política tecnológica sectorial. Una eficiente asignación de los recursos de investigación y extensión destinados a programas alternativos que responden a diferentes estrategias, en lo que a intensificación del uso del suelo se refiere, reclamará una rigurosa evaluación ex-ante del impacto socio-económico para la dimensión ambiental.

Dada la importancia que la política macroeconómica tiene sobre los precios agropecuarios y en consecuencia sobre la rentabilidad y sustentabilidad del sector, es absolutamente imprescindible que desde los organismos de ciencia y técnica se haga un permanente seguimiento

y evaluación de los instrumentos de política y su impacto en las condiciones de competitividad internacional del sector agropecuario y de su rentabilidad relativa en relación a otros sectores de la economía nacional.

Finalmente, no debe perderse de vista que dada la diversidad y complejidad de las distintas regiones productivas del país, no todos los productores se vinculan con la misma facilidad a los diferentes mercados. Sin duda, una parte significativa de la población rural vinculada a la producción primaria tiene otras prioridades, en razón de una articulación más problemática con los mercados.

Atendiendo a esta realidad, los organismos tecnológicos deberán intensificar una línea de trabajo que dé respuestas a dichos requerimientos a dos niveles distintos: por un lado, mediante la producción de tecnologías organizativas (cooperativas y otras formas asociativas) que faciliten y mejoren las condiciones competitivas de los productores de pequeña escala; y por otro lado, a través del examen de las combinaciones y arreglos inter-institucionales en materia de extensión rural para la atención de la pequeña producción en áreas marginales.

Teniendo siempre presente que la sustentabilidad del desarrollo agropecuario depende de múltiples factores que van más allá de las restricciones físicas o ecológicas, es imperioso comenzar a visualizar la problemática del desarrollo rural como la sumatoria de una producción agrícola, cuyos ingresos hay que maximizar y una población rural, no agrícola, cuyas oportunidades de empleo hay que optimizar. Estos son algunos de los grandes desafíos para los organismos tecnológicos en la próxima década.

DEBATE

Marcelo Garriga

Vamos a abrir el debate, para lo cual quiero listar los temas que los expositores propusieron. Se habló de productivismo versus desarrollo sostenible, del tema tecnológico, de los foros de discusión del tema ambiental, de la pobreza y el desarrollo sostenible, del rol de los mercados y la necesidad de perfeccionarlos y de la normativa ambiental. En ese sentido, también se hizo una mención bastante interesante sobre el dumping ecológico que es un punto que tenemos que rescatar porque desde la Cancillería el tema ambiental es un argumento más hacia la liberalización del comercio. El tema del dumping ecológico puede ser algo que se vuelva en contra de la libertad de comercio.

Carlos Garramón

Coincido con Eduardo Trigo en que lo asombroso en la discusión de este día y medio son los puntos de consenso y esto me parece importante porque uno de los objetivos del Seminario, cuando lo definíamos con Alieto Guadagni en aquella reunión, era explorar si este consenso existía. Me parece que, por lo menos a grandes rasgos, el consenso existe.

Esta relación entre comercio o proteccionismo y medio ambiente es perversa, contamina en el Norte y degrada en el Sur. Europa privilegia paisaje e ingresos en este momento más que medio ambiente; la conciencia europea aún no está desarrollada para que el privilegio sea en torno a los recursos naturales o al entorno natural más que a los puntos a los que hoy la política comunitaria pone más énfasis.

Agregaría algunas de las conclusiones de Félix Cirio. Es necesario redoblar el esfuerzo en términos de los foros en los cuales podemos llevar adelante nuestras posiciones y fundamentalmente redoblar, como decía Aldo Biondolillo, el esfuerzo en torno a la generación de una tecnología más neutra, o al menos más benigna, en materia de la afectación de los recursos naturales. Me parece importante lo que decía Eduardo Trigo. Hay consenso también en que el sistema como fue diseñado, el de Naciones Unidas en la década del sesenta, no es el que hoy puede ser útil para la discusión y que los distintos foros son más o menos paralelos.

Finalmente, coincido que de la última exposición surge un nuevo nivel de consenso. Hay un espacio de alianza entre los productores afectados de los países en desarrollo con los consumidores afectados en los países de la OECD.

Hay un punto donde creo que no hay consenso. Desaparecida hoy la utopía del socialismo real, de que la propiedad social o colectiva y la economía centralizada planificada podían ser una solución para estos temas que hacen al bienestar social y habiendo un cierto consenso de la eficiencia de la economía de mercado, la pregunta que queda es la siguiente: "¿El mercado es suficiente o es un mecanismo para introducir estos elementos que hacen al bienestar no sólo social sino generacional?" Bill Miner decía en su intervención: un mercado libre, no intervenido, jugando con sus reglas originales es solución suficiente. Sin embargo, creo que no lo es. Parecería que estamos en un área en la cual es genuino cierto nivel de intervención y regulación. Este punto no estaba en el resumen y lo quiero volver a la mesa, porque lo considero el tema más importante en este momento. Acordamos que la economía de mercado y la democracia son el consenso al cual la humanidad se acerca. Los precios no reflejan el costo ecológico en el costo de producción. El mercado jugando libremente es un acercamiento al nivel de justicia en la relación Norte-Sur hoy, pero yo creo que no es un elemento suficiente. De acuerdo al comentario de Virgilio Cozzi, además de una corrección en términos de mercado para que incorpore este costo ecológico hay que generar conciencia, como sucedió con los derechos humanos.

Aldo Biondolillo

Es muy oportuna la intervención de Carlos Garramón y lamento que no hayan quedado tan claramente expuestos, por lo menos en mi intervención, los aspectos que él remarca. Coincido en que no todo se resuelve a través del libre juego del mercado. Hice referencia al tema cuando hablé de las externalidades que ocurren en el aprovechamiento de los recursos naturales. Hablar de externalidad nos está llamando a la necesidad de intervenir, de cómo internalizar este costo externo ecológico o no ecológico que generan los actores económicos cuando desempeñan normalmente su actividad productiva.

Por otro lado, con respecto al tema de la privatización y desregulación cabe la misma aclaración. La privatización no va a resolver absolutamente todos los temas de la asignación de recursos. Desde lo tecnológico, tuvimos oportunidad no hace mucho tiempo de escuchar propuestas donde se sugería la total privatización de los mecanismos de ciencia y técnica. Por la ocurrencia de estas externalidades o porque en alguna de estas actividades de producción de tecnología se generan bienes públicos, no necesariamente expropiables, tampoco la privatización y los mercados resuelven absolutamente todo.

Felipe Solá

Yo creo que el debate no se planteó entre las dos opciones que Marcelo Garriga comentaba: desarrollo sustentable, por un lado y productivismo a ultranza, por el otro, porque esta es una ecuación fácil. Imagínense si alguien plantea ¿ustedes prefieren producir un nivel X físico, contaminando y degradando los recursos naturales o prefieren hacerlo sin contaminar o contaminando mucho menos, sin degradar los recursos naturales? Me niego a asumir el rol de los que dicen no. Yo prefiero contaminar, puedo ser productivista. Ese es el falso rol en el que no pienso caer. No es esa la polémica, sino que es la que gira en torno a cuál es el problema que discutimos: el del medio ambiente agrario argentino, de la decapitación de nuestro horizonte A₁ en la zona maicera, de nuestra deforestación, de la rotación trigo-soja durante 10 años, o discutimos en general el problema del medio ambiente en el mundo y la problemática tomada globalmente como la planteó Virgilio Cozzi. Me niego a tomarla globalmente porque si lo hacemos así, quién puede estar a favor de la degradación del medio ambiente? Si vengo a hablar del medio ambiente en el mundo, todos tenemos que estar de un lado o no? Por eso cuando Carlos Garramón dice que hay consenso, yo opino que erramos los ejes de la discusión. Si no hay debate, quiere decir que no hay problema. Como éste sí existe, es mejor que no haya consenso, sino que haya discusión y debate.

El problema es gravísimo porque Argentina está sometida a un corsé de proteccionismo; entonces, lo que discutimos es qué hacer frente a la demanda de los países centrales para detener la contaminación más que la degradación; demanda que va a impactar directamente sobre los patrones de desarrollo de los países como Argentina o lo que discutimos es si producir trigo o soja en el Norte de Buenos Aires o en el Sur de Santa Fe. Son discusiones separadas que se mezclaron: sobre cómo producir trigo, soja o maíz, cómo cambiar las rotaciones o cómo favorecer la forestación. Si discutimos eso todos vamos a estar de acuerdo en tratar de encontrar nuestro modelo argentino de producción, para cada caso y cada zona, que sea lo menos degradante posible dentro de los precios que recibimos. Todos vamos a coincidir en que Argentina se tiene que diversificar en forma muy urgente. Argentina tiene un problema financiero muy serio para diversificarse, que no sabemos si lo vamos a poder resolver, pero que tenemos que tender a eso. Entonces, el debate se basa en dónde se ubica Argentina para discutir el tema del medio ambiente como país perjudicado por la política de los países centrales en materia agrícola. Para mí, Argentina se debe parar en una posición muy firme en cuanto a que podemos contribuir al bienestar general

apoyando algunas políticas sobre alguna cuestión del medio ambiente que no tenga nada que ver con lo agrario. Debemos negarnos terminantemente a aceptar limitación alguna a la forma de producción agropecuaria de nuestro país en función de los requerimientos de los países centrales.

Esa es mi posición, es decir una posición para Argentina 1991; no creo en las posturas universales y permanentes de que siempre haya que estar con los buenos y contra los malos. Hay que definir siempre quiénes son los buenos y quiénes son los malos, porque si no sería muy fácil y habría siempre consenso.

Estrada Oyuela

Yo he escuchado con mucha atención lo que decía Felipe Solá y me parece que su última propuesta también va a generar consenso. El punto es que el mundo se desarrolla en un contexto bastante distinto. Hay un hecho de la vida por el cual se nos imponen, aunque no querramos, ciertas condiciones. Es decir, nosotros no podemos vender cualquier cantidad de cueros de yacaré o no vamos a poder vender en el futuro heladeras que utilicen clorofluorocarbonos, y de la misma forma, en 15 ó 20 años, no se van a poder exportar zapatos fabricados con cuero que no hayan sido procesados de una determinada manera o no se va a poder exportar papel; esto va a pasar también con algunos rubros de la explotación agrícola.

Esto no va a ser producto de acuerdos multilaterales y bilaterales, sino que va a ser simplemente resultado de legislaciones nacionales impuestas por las potencias centrales para su mismo comercio, como lo es ya la Ley del aire puro en los Estados Unidos, que va a impedir que dentro de un cierto tiempo productos elaborados con tecnologías menos cuidadas que las que están propuestas para los Estados Unidos puedan ingresar a este mercado. Por lo tanto, lamentablemente no es tan sencillo asumir la posición. La nuestra debe ser bien firme en defensa de lo que claramente nos interesa y sobre todo exigir que esos standards empiecen a ser cumplidos, en primer lugar, por quienes más duramente están destruyendo hoy algunos valores del medio ambiente.

Discurso de cierre del Dr. Alieto Guadagni

Las deliberaciones que hemos mantenido en este día y medio han puesto de manifiesto la naturaleza y magnitud de los impactos sobre el uso y conservación de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente, del proteccionismo comercial practicado por los países de la Comunidad Europea y en menor medida por el resto de los países industrializados.

Por un lado, son los costos de la ineficiencia resultante de las distorsiones en los precios internacionales y sus efectos sobre las decisiones productivas, tanto en el Norte como en el Sur; por el otro, es el impacto de la pobreza y el subdesarrollo, las migraciones, el hacinamiento urbano y el deterioro ecológico global.

Un punto a destacar, quizás, es la globalidad de esos impactos y cómo las políticas proteccionistas están llevando a poner en peligro la calidad de vida y aún la propia viabilidad de las mismas sociedades que las impulsan.

No se trata sólo de los efectos directos de la contaminación resultante del sobreuso de agroquímicos y otras prácticas degradadoras de los recursos naturales y el medio ambiente en los países del Norte. Es también el hecho de que los bajos precios de los productos básicos resultantes desincentivan los comportamientos conservacionistas y promueven la pobreza en los países del Sur, llevando incluso a la destrucción de recursos ecológicos estratégicos para la supervivencia de todo el planeta, como son los bosques tropicales.

Es una especie de efecto perverso o "venganzas de Moctezuma", donde la protección de ciertos sectores de interés, relativamente pequeños termina poniendo en peligro el alto nivel alcanzado por toda la comunidad.

Esto nos plantea la necesidad de instalar la discusión de estos temas a nivel del conjunto de las relaciones internacionales, como un desafío

común y compartido entre todas las naciones. No se trata simplemente de la política comercial, se trata en el fondo de resolver el círculo de la pobreza y sus efectos, no sólo dentro del sector agropecuario sino en el conjunto de las sociedades en vías de desarrollo. En la medida que esto no se asuma así se pone en peligro la propia base del multilateralismo.

Las negociaciones en el GATT deben constituir el primer paso, donde debemos exigir que las naciones industrializadas asuman la contraparte a nuestros esfuerzos. Hemos llevado a cabo nuestro ajuste, estamos liberalizando y desregulando nuestras economías, con lo cual eliminamos gran parte de las causas y distorsiones locales que incentivaban la degradación de los recursos; en este escenario estamos adquiriendo altura moral ahora para exigir un comercio más libre y transparente que nos permita redinamizar nuestras economías y aprovechar a pleno nuestras ventajas comparativas, no sólo para nuestro beneficio sino también para ayudar a construir un mundo más eficiente y equitativo para nosotros y para las futuras generaciones en el Norte y en el Sur.

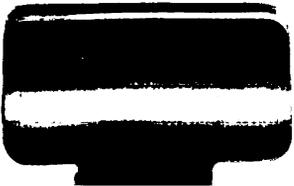
Debemos también llevar el tema a otros ámbitos institucionales: que los programas de conversión de deuda no sean "deuda por naturaleza"; no podemos darnos el lujo de sacrificar oportunidades productivas, debemos, como se ha planteado aquí, desarrollar y perfeccionar el concepto de "deuda por desarrollo sostenible".

En la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992, debemos asegurarnos que estos temas sean asumidos con claridad y en toda su dimensión y sentar las bases para evitar que las cuestiones ambientales se transformen en el futuro en nuevas barreras no arancelarias al libre comercio, así como progresar en el establecimiento de un marco de referencia para la transferencia de tecnología que nos asegure un acceso equitativo a las nuevas tecnologías requeridas para promover un desarrollo más sostenible.

Es claro que todos estos temas requieren mucho más estudio y reflexión. Estamos recién arando la superficie, sólo comenzando a dilucidar las relaciones que existen entre economía y medio ambiente y a descubrir los penosos ejemplos de cómo descuidar cualquiera de los dos significa poner en peligro la viabilidad del otro. Este encuentro creo que nos ha servido para empezar un diálogo fructífero y comenzar también a dilucidar los distintos puntos de vista que conforman las concepciones actuales en estos temas. De aquí en adelante nos queda establecer una agenda definida para su tratamiento en las distintas instancias de las relaciones gobierno a gobierno y en los foros multilaterales, y también establecer el marco dentro del cual continuaremos estudiando y dando seguimiento a los temas que hemos discutido.

Hago míos, en nombre del Gobierno de la República Argentina, los saludos a todos ustedes por haber participado en este Seminario, agradeciendo en forma especial a los organizadores el éxito del mismo.

**ESTA PUBLICACION SE TERMINO DE IMPRIMIR EN BUENOS AIRES -
ARGENTINA; EN LOS TALLERES DE GRAFICA MACOR - MALAVER
3329 - MUNRO PCIA. BUENOS AIRES A LOS TREINTA DIAS DEL
MES DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS.**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Oficina en Argentina: Defensa 113 - 10º Piso
Tel.: 331-8541/8542/345-1209/1210 FAX (541) 331-5608 Buenos Aires, Argentina