

## **El ALCA y la agricultura de la Comunidad Andina de Naciones**

**Manuel Otero**

**Director del Centro Regional Andino del IICA.**

**El autor agradece los aportes de Jorge Caro, Jefe del Proyecto Multinacional de Comercio e Integración del Área Andina.**

América Latina y el Caribe (ALC) son escenarios de profundas transformaciones que están modificando las estructuras socioeconómicas de los países que integran la región. Además de los esquemas de apertura, a través de los cuales se busca una nueva inserción en el contexto mundial, los procesos de integración adquieren una renovada importancia en la generación de economías de comercio e inversiones.

La decisión de avanzar hacia la integración hemisférica, a través de la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituye, por un lado, la posibilidad de conformar el espacio ampliado económicamente más poderoso del planeta, y por otro lado, plantea a nivel de los países de menor desarrollo relativo, dudas e incertidumbres, sobre cómo crear las condiciones para que, como resultado de las negociaciones, se reduzcan las asimetrías que existen al interior del hemisferio.

La agricultura, sector que para casi la totalidad de los países americanos tiene una importancia estratégica, está sufriendo profundas transformaciones como resultado de los esquemas de desarrollo en curso y, sin duda, será uno de los temas controversiales durante las negociaciones hemisféricas.

En este artículo, se efectuará una breve reseña sobre la evolución del ALCA y las principales posiciones negociadoras. Dentro de ese marco, se harán algunas consideraciones sobre la situación de la agricultura andina y las posibilidades que le asisten de competir en el nuevo mercado ampliado.

### **Hacia la integración hemisférica**

En diciembre de 1994, los líderes de 34 naciones de las Américas, reunidos en Miami, dieron los primeros pasos en la definición de un curso de acción para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas, dentro de la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, acordando concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005. En dicha Cumbre Presidencial, se identificaron medios para facilitar el cumplimiento del mandato y se convino en crear una infraestructura hemisférica con la cooperación y el apoyo del sector privado y de las instituciones financieras y de cooperación, tanto internacionales como regionales.

La concreción de este anhelo supone la conformación de un mercado de 750 millones de personas y un poderío económico de 90 mil millones de dólares. Al interior de estas cifras subyacen profundas desigualdades como las que existen entre Estados Unidos y Haití. En términos de agrupaciones de naciones el desafío, en parte, consistirá en acercar las posiciones de bloques subregionales cuyas contribuciones porcentuales al

PIB hemisférico son las siguientes: TLC (87,90%); MERCOSUR (8,90%); CAN (1,95%); MCCA (0,32%); CARICOM (0,20%) y otros (0,73%).

Como resultado de la realización de tres reuniones ministeriales (Denver, junio de 1995; Cartagena, marzo de 1996; y Bello Horizonte, junio de 1997) se ha ido perfilando una filosofía general y una modalidad operativa. Los principales elementos que sustentan esa filosofía general son: a) adhesión al concepto de regionalismo abierto, b) plena consistencia con las disciplinas multilaterales emanadas de la OMC, c) negociación de un acuerdo comprensivo que incluya viejos y nuevos temas, d) resultado de las negociaciones traducibles en un compromiso único, e) coexistencia del ALCA con acuerdos subregionales, en la medida que los derechos y acuerdos bajo tales acuerdos no excedan los derechos y obligaciones del ALCA, e) discrecionalidad para que los países negocien su adhesión al ALCA en forma individual o grupal, y f) reconocimiento a la situación especial de las economías pequeñas.

En relación a la modalidad operativa, como resultado de los acuerdos de Denver, se establecieron inicialmente siete grupos de trabajo con sus respectivos coordinadores: i) acceso a mercados, El Salvador, ii) procedimientos aduaneros y normas de origen, Bolivia, iii) inversión, Costa Rica, iv) normas y barreras técnicas al comercio, Canadá, v) medidas sanitarias y fitosanitarias, México, vi) subsidios, antidumping y derechos compensatorios, Argentina, y, vii) economías más pequeñas, Jamaica. Un año más tarde, se decidió incorporar otros cuatro grupos que son: viii) compras al sector público, Estados Unidos, ix) derechos de propiedad intelectual, Honduras, x) servicios, Chile, y xi) política de competencia, Perú. Asimismo, con la creación del Foro Empresarial acordado en la reunión de Cartagena, se ratificó la importancia que reviste para los gobiernos el desarrollo de acciones con el sector privado.

Entre los temas pendientes que deberán ser resueltos durante las reuniones ministeriales preparatorias a la Cumbre Presidencial a celebrarse en Santiago, Chile, en marzo de 1998, cabe considerar: a) los caminos o vías que habrán de conducir el proceso al objetivo deseado, b) la gradualidad de la negociación y c) la institucionalidad de la integración hemisférica.

La discusión sobre las diferentes vías para alcanzar el éxito en el 2005, plantea hasta el momento tres formas de interpretar el mandato. La primera opción la constituye la vía "multilateral tipo OMC", en la cual la región, como un todo, encaminaría la negociación hacia un acuerdo hemisférico amplio que comprenda todas las áreas que intervienen en el proceso de integración y en cuya negociación participen activamente los 34 países del Hemisferio. La segunda opción consistiría en adoptar uno de los acuerdos regionales más amplios del Hemisferio y convertirlo en el acuerdo marco o referencia (TLCN o MERCOSUR) y emprender la integración del Hemisferio sobre esa base. Finalmente, un tercer enfoque, tipo "building blocks" (ensamblaje de acuerdos) que sustentaría la construcción del ALCA, a través de la convergencia progresiva de los diferentes acuerdos subregionales, presumiblemente mediante negociaciones inter-grupos.

Con respecto al tema de la gradualidad de la negociación, hay consenso entre los principales bloques que la misma debe realizarse por etapas, restando por definir los tiempos de cada una de ellas y la manera en que irán surgiendo los temas a concertar.

Por último, sobre la institucionalidad de la integración hemisférica, todos los países están de acuerdo en que no debe crearse una superestructura que, en definitiva, le puede restar agilidad al proceso en su conjunto. En ese sentido, algunos países apoyan una posición de mínima a través de la creación de una secretaría ad hoc para coordinar las negociaciones, organizar reuniones y realizar los estudios de apoyo. Otros países, en cambio, desean un mayor protagonismo de los organismos regionales de cooperación para que en forma coordinada le den vida a esa secretaría.

### **La agricultura y los múltiples frentes de negociación**

El lanzamiento del ALCA 2005 prácticamente coincidió con el fin de las negociaciones de la Octava Ronda de Negociaciones del GATT, tras ocho años de extenuantes negociaciones, en las cuales la agricultura se convirtió en el elemento central, alrededor del cual se definió la naturaleza y alcance de los acuerdos finales.

Más allá de los avances concretos logrados en materia de acceso a mercados, reducción de apoyos internos y subvenciones a las exportaciones, el hecho más importante es que finalmente el sector agropecuario ha pasado a estar sujeto a las reglas del juego vinculadas a las disciplinas multilaterales sobre el comercio internacional. Bajo esa perspectiva, el desmantelamiento de las políticas que distorsionan abiertamente los flujos de comercio es un problema de tiempo y, sobre todo, de la actitud vigilante que mantengan en los foros multilaterales las naciones que son eficientes productores de alimentos y que no recurren a prácticas desleales de comercio.

¿Por qué no aparece el tema agrícola como un grupo de trabajo específico dentro de la modalidad operativa de ALCA? Una explicación formal de este hecho es que el tema "cruza" en realidad a todos los grupos de trabajo y aparece, además, en forma explícita en el mandato de los grupos referidos a: acceso a mercados, subsidios, "antidumping" y derechos compensatorios, y lógicamente en el de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Más allá de la ausencia inicial del tema, todo hace suponer, que durante las próximas reuniones, la problemática agrícola comenzará a aparecer con más fuerza en otros grupos de trabajo. Incluso, los negociadores, en su momento deberán compatibilizar las negociaciones sobre el tema agrícola en el ALCA con las multilaterales de la OMC ya que como se establece en el Acuerdo de Marrakech, a través del cual concluyó la Ronda Uruguay del GATT, debería dar inicio un nuevo proceso de negociaciones multilaterales a partir de 1999.

Asumiendo que para esa fecha, habrán comenzado formalmente las negociaciones para la integración hemisférica, es obvio anticipar la pesada carga de trabajo que tendrán que asumir los negociadores de los países latinoamericanos y caribeños, especialmente en el tema agropecuario que, como se deriva de las experiencias de la Ronda Uruguay del GATT, será también uno de los más conflictivos.

Dado que ambas negociaciones transitarán "en paralelo", otro elemento a considerar es el papel a desempeñar por la secretaría del ALCA, cualquiera que sea la arquitectura institucional que se adopte, desde la cual será necesario hacer un permanente monitoreo del avance relativo de las negociaciones en el ámbito multilateral.

### **La nueva institucionalidad en el marco de la integración andina**

Con la celebración de la Cumbre Presidencial, celebrada en la ciudad de Trujillo en Perú los días 9 y 10 de marzo de 1996, los presidentes andinos, adoptaron el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena o Grupo Andino) con el que se crea la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema Andino de Integración, con lo que se plasma una serie de reformas institucionales, como el reemplazo de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) por la Secretaría Regional.

Una de las reformas más importantes que surgen del Protocolo de Trujillo es la sustitución de la JUNTA (órgano colegiado formado por tres miembros) por un Secretario General de alto reconocimiento y prestigio. El Secretario General, además de ejercer la representación jurídica de la mencionada Secretaría, tiene también derecho a participar con voz en las sesiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión y de sus reuniones ampliadas.

La decisión de los cinco países de definir una nueva institucionalidad al proceso de integración andino, orientado a dar más flexibilidad y agilidad de respuesta al mecanismo de integración, ocurre en un momento vital en que los frentes de negociación se extienden a los ámbitos multilateral, hemisférico y subregional, este último con el inicio de tratos con el MERCOSUR. En todos estos frentes, la consigna es negociar en bloque para intentar, a través de la generación de economías de escala, obtener un mejor posicionamiento competitivo para la región en su conjunto.

### **El desempeño de la agricultura en la comunidad andina de naciones**

La Política Agropecuaria Común Andina (PACA), diseñada en 1989, está formada básicamente por el Sistema Andino de Franja de Precios y el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria. También existe un programa de Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario Andino (IASA), el cual permite hacer un seguimiento y evaluación de las principales políticas agrícolas no comunitarias que aplican los Países Miembros y que tienen incidencia con el comercio.

El nuevo contexto internacional está planteando desafíos importantes para la PACA, relacionados con la armonización de las políticas de sustentación de los precios internos, la armonización o coordinación en la ejecución de los compromisos asumidos por los países miembros ante la OMC en cuanto a la agricultura y a la normativa sanitaria y fitosanitaria, lo relativo a las relaciones comunitarias con otros bloques comerciales -como MERCOSUR-- y la integración hemisférica en el marco del ALCA.

En el marco de las acciones emprendidas por los países miembros para profundizar el Proceso de Integración en el ámbito de la agricultura durante la década de los noventa, cabe señalar la vigencia del Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA), por medio del cual se fijan procedimientos en los campos fito y zoonosanitario para la aplicación de las normas nacionales y las medidas sanitarias subregionales.

Asimismo, a fines de 1994, fue establecido el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), concebido como un mecanismo complementario al Arancel Externo Común. Sus objetivos han sido, por un lado, estabilizar el costo de importación de un grupo de productos agropecuarios caracterizado por una marcada inestabilidad o por graves distorsiones en sus precios internos, y por otro, lograr una mayor vinculación de los

precios internos de los productos importables con las tendencias de los precios internacionales.

Un análisis somero de la agricultura andina en su conjunto en los últimos años y en el contexto de las reformas estructurales al interior de los países miembros, permite evidenciar desde el punto de vista de flujos comerciales: a) un estancamiento en los niveles de participación en el comercio internacional, b) una tenue recuperación en los niveles de participación en el comercio intra-regional, c) un importante incremento en los volúmenes de importación lo cual cambia el tradicional perfil exportador que tenían algunas naciones andinas.

Esta pérdida de dinamismo del sector es explicable al menos en parte ante el persistente retraso cambiario que ha afectado en modo especial a Colombia, Ecuador y Perú, en donde la sobrevaluación de las monedas locales para el bienio 94-96 ha oscilado entre un 45% y 65%.

Es bien conocido que este problema, denominado en los ambientes académicos como el "Mal Holandés", afecta en forma negativa a sectores productivos caracterizados por la generación de bienes transables volcados hacia el comercio internacional. Tal es el caso de la agricultura, que ve seriamente obstaculizada la colocación de sus excedentes exportables ante el incremento relativo de los precios internos vis a vis los precios internacionales. Opuestamente, los sectores no transables y los bienes importables, capitalizan los beneficios de esta distorsión macroeconómica.

A este hecho debe sumarse, por un lado, la drástica reducción de los aranceles externos que disminuyeron de un 50% promedio a un nuevo tope entre 15% y 20% por ciento y, por otro, la sustancial retirada del Estado en la ejecución de un conjunto de programas de apoyo a la agricultura de los países andinos.

Los factores arriba enunciados, ayudan a entender el pobre desempeño de la agricultura andina que durante el período 1990-95 creció a razón de un 3.1% anual, en comparación con un 4.3% que correspondió al PIB regional.

Los debates generados al interior de los países andinos, en función del retroceso de la agricultura, están generando como hecho positivo, que el tema vuelva a posicionarse al tope de las agendas nacionales. Incluso países como Venezuela que, en función del protagonismo petrolero, ha relegado por años el tratamiento de la problemática agropecuaria, está en estos momentos discutiendo la necesidad de sancionar una legislación marco para el sector en su conjunto. La situación con diferencia de matices, es similar en los cuatro países en donde la decisión política, al más alto nivel, es revalorizar la contribución que la agricultura puede hacer al conjunto de la economía, considerándola como un eje estratégico para la promoción de las exportaciones y el combate a la pobreza rural.

Mientras tanto, la inminente aceleración de las negociaciones en los frentes MERCOSUR y ALCA, alerta sobre la debilidad relativa de la agricultura andina. Sólo en el caso de MERCOSUR, tanto Brasil como Argentina, considerados individualmente, registran valores de exportaciones agropecuarias superiores al CAN en su conjunto.

## **Conclusiones**

Al plantear el desafío de formalizar la integración hemisférica para el 2005, Estados Unidos reconoce la importancia de América Latina y el Caribe como el principal mercado emergente a nivel mundial. A diferencia de planteamientos anteriores, en que se hacía énfasis en enfoques asistencialistas, en esta ocasión, el apoyo parece que se centraría a través de la promoción del comercio y las inversiones, en condiciones de reciprocidad.

La casi total omisión del tema agrícola en el inicio del trabajo de los grupos del ALCA, hace suponer que ha habido una decisión de los países por comenzar por "los temas que unen", postergando aquellos que, por sus características, son más difíciles de alcanzar consenso.

Cualquiera que sea la modalidad que se adopte en las negociaciones, lo concreto es que se avanza de un modo irreversible hacia una ronda hemisférica de negociaciones la cual podría dar inicio antes de que expire el Siglo XX.

Si se considera, también, el inicio de las conversaciones a nivel multilateral para 1999 y la existencia de otras instancias de negociación a nivel binacional y subregional, está claro que el Hemisferio como un todo, y en especial, la Comunidad Andina, requiere entrenar y conformar un "ejército" de negociadores para atender los múltiples frentes que habrán de generarse.

La pérdida de dinamismo de la agricultura andina podría acentuarse en caso que persista el retraso cambiario que afecta la viabilidad de todos los sectores que generan bienes y servicios transables. A lo anterior debe agregarse la drástica apertura unilateral y la retirada del Estado en la ejecución de políticas sectoriales, suprimiendo muchos programas que estuvieron vigentes durante décadas.

El desafío a nivel de los países andinos es el de superar el enfoque tradicional de ventajas comparativas de la agricultura, sustentada en la abundancia relativa de recursos naturales para la producción primaria. En su lugar, debe ser reemplazado por un concepto de agricultura ampliada que explote la sinergia entre el talento humano y la innovación tecnológica y se reconozca, tal como acontece en los países desarrollados, la existencia de un complejo agroindustrial, con múltiples y crecientes vínculos con la economía en su conjunto.

Si bien es cierto que el sector privado debe asumir el protagonismo que le demanda la hora actual, el Estado tiene funciones indelegables centradas en la orientación global del proceso de transformación de la agricultura andina, jugando al mismo tiempo un rol importante en la identificación de nuevos nichos de mercado internacional y regional.