

X

IICA
E 14
C355

●
●
●
●
●
●



IICA
E14
C 335

**LA POLITICA AGROPECUARIA COMUN ANDINA:
UN NUEVO MARCO ORDENADOR PARA EL TRATAMIENTO DE LOS TEMAS
AGROPECUARIOS ANDINOS**

P. Lizardo de las Casas M. ⁽¹⁾

**** INTRODUCCION ****

Los años 89 y 90 han significado un nuevo impulso para el proceso de integración andino. Esa nueva voluntad política fue expresada por los Presidentes Andinos desde la Declaración Conjunta de Caracas (3 de febrero de 1989), en la que quedó registrada su decisión de:

"Reunirse dos veces al año para examinar, impulsar y fortalecer el proceso de integración subregional andino"

Por primera vez en el ámbito andino, se estableció una supervisión presidencial directa y continua de la marcha del proceso de integración. Esa decisión de los Presidentes se ha cumplido, hasta la fecha han tenido otras cuatro reuniones (Cartagena y Galápagos en 1989 y Machu Picchu y La Paz en 1990).

Esa nueva voluntad política también significa una nueva jerarquización de la agricultura andina. En el Manifiesto de Cartagena de Indias (26 de mayo de 1989) los Presidentes acordaron:

"Instruir a los Ministros de Agricultura para que pongan en marcha la Estrategia de Reactivación Agropecuaria a nivel nacional, los Programas de Acción Conjunta y las Políticas Comunitarias que permitan una plena participación del sector en el proceso subregional".

Esto debe leerse como el apoyo presidencial a la "versión andina" del PLANALC ⁽²⁾

En cumplimiento de ese mandato los Ministros de Agricultura se reunieron por primera vez como Comisión del Acuerdo de Cartagena, en el mes de septiembre de 1989 ⁽³⁾. En esa

⁽¹⁾ Jefe Proyecto Regional de Políticas para la Agricultura Andina, Dirección del Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

⁽²⁾ El PLANALC es el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. La IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura -conferencia especializada del Sistema Interamericano, convocada por la Organización de Estados Americanos, OEA, y realizada en Ottawa, Canadá, en septiembre de 1987- en su recomendación No. X encomendó al IICA la elaboración de ese plan, en colaboración con los Países Miembros, los demás organismos del Sistema Interamericano y otros organismos especializados.

⁽³⁾ La Comisión es el órgano máximo del Acuerdo y como tal tiene capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia. La Comisión expresa su voluntad mediante Decisiones. Es importante entender que las Decisiones se convierten en mandatos para los Países Miembros.

00003719

reunión adoptaron, el 12 de septiembre de 1989, la Decisión 251 "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario de la Subregión Andina" que contiene cinco artículos y un anexo donde aparecen los cinco objetivos para la Subregión Andina y los ocho programas de Acción Conjunta.

**** LAS RELACIONES PLANALC - DECISION 251 ****

Es importante tener presente la relación entre PLANALC y la Decisión 251. Como sabemos PLANALC fue aprobado por la JIA ⁽⁴⁾ con Resolución No. 154 del 12 de octubre de 1989. Uno de los documentos del PLANALC, el que está referido a la Subregión Andina⁽⁵⁾, es el Documento PLANALC-4. La Decisión 251 acoge las partes fundamentales del PLANALC-4, lo referente a su Capítulo III: Bases de la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario Subregional, donde están los "objetivos" y los "elementos centrales de la estrategia" de reactivación y desarrollo agropecuario para los países andinos, y a su Capítulo IV: Programas de Acción Conjunta ⁽⁶⁾.

La Resolución No. 154 de la JIA, reconoce como la "versión andina" del PLANALC a la Decisión 251, cuando en su numeral resolutivo 3, literal (b), dice:

"...b. A nivel subregional, la responsabilidad primaria por el seguimiento y la promoción de las actividades del PLANALC, estará a cargo de los Estados Miembros a través de los mecanismos institucionales establecidos y que puedan crearse, que incluyen: ...

iii. el Consejo Agropecuario, formado por los Viceministros de Agricultura de la Subregión Andina, y la Reunión de los Ministros de Agricultura de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, tal como se acordó en la Decisión 251 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el 12 de setiembre de 1989; ..."

La JIA es la Junta Interamericana de Agricultura que reúne a los Ministros de Agricultura del Continente. Es el órgano máximo del IICA. La JIA expresa su voluntad por medio de Resoluciones.

El PLANALC tiene un "Documento Principal" que contiene tres partes. La Primera Parte trata en cinco capítulos "Los grandes desafíos para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe: elementos centrales y propuestas de acción". La Segunda Parte trata en cinco capítulos "Las especificidades subregionales". La Tercera Parte incluye en cuatro capítulos "los lineamientos para la ejecución". Además el PLANALC tiene nueve documentos temáticos (políticas macroeconómicas y sector agropecuario, desarrollo agroindustrial, economía campesina, modernización del Estado, inversión y mecanismos para la movilización de recursos financieros, tecnología, capital humano, desarrollo rural, acceso a mercados y comercio intrarregional), seis documentos subregionales (Istmo Centroamericano y República Dominicana, Area Sur, Subregión Andina, Caribe, Haití y México).

El texto de la Decisión 251 del Acuerdo de Cartagena aparece como Anexo 2 en las páginas 143-149 del PLANALC-4.



Aclaradas las relaciones entre el PLANALC y la Decisión 251 cabe comentar que hay un aspecto de gran trascendencia que está pasando desapercibido, pero que se debe tener presente. Si bien es cierto, en ambos documentos se destacan los Programas de Acción Conjunta, también se plantea la necesidad de tomar medidas específicas a nivel nacional en el contexto de los ocho "Elementos Centrales de la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario a Nivel Nacional" ⁽⁷⁾. Los ocho elementos, sobre los cuales se dan ciertas orientaciones en PLANALC-4 ⁽⁸⁾ y que deben ser objeto de la atención debida, ya que sin ellos las acciones conjuntas no tendrán mayor trascendencia, son : políticas macroeconómicas y sectoriales para la producción agropecuaria; comercio e integración agropecuaria y agroindustrial; tecnología; eslabonamientos agricultura-industria; medio ambiente y recursos naturales; economía campesina; compensación alimentaria a grupos vulnerables; y, sector público agropecuario.

**** EL DISEÑO ESTRATEGICO ANDINO: LA TRANSICIÓN HACIA LA POLÍTICA AGROPECUARIA COMÚN ANDINA ****

Otro hecho político importante para el proceso de integración andino y en especial para a reactivación y desarrollo de su agricultura, se dio en la Reunión de Galápagos realizada los días 17 y 18 de diciembre de 1989, cuando los Presidentes Andinos aprobaron el "Diseño Estratégico Andino" ⁽⁹⁾. Este hecho fue considerado como un hito importante en el proceso de integración, cuando los mismos presidentes lo señalaron, "... como quizás el más trascendente desde la firma del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969".

La Primera Parte del Diseño Estratégico contiene los dos Objetivos Estratégicos, los cuales se plantearon de manera que se articulen las acciones de la integración andina hacia dentro de la Subregión con aquéllas hacia afuera.

"El primer objetivo estratégico consiste en la consolidación del espacio económico andino, en un clima de competencia que permita la eficiente asignación de recursos, el desarrollo empresarial y la elevación de las capacidades productivas de los agentes económicos subregionales. El segundo objetivo estratégico busca mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana, mediante el ejercicio de la actuación conjunta -como bloque subregional- para una inserción internacional competitiva y menos asimétrica."

⁷ Ver Art. 2 de la Decisión 251 y la introducción al Cap. III, página 39 del Doc. PLANALC-4

⁸ Ver páginas 42-57 del PLANALC-4

⁹ El Diseño Estratégico Andino tiene dos partes. La primera parte presenta la "Visión Global del Diseño Estratégico" que contiene: diagnóstico, objetivos estratégicos y lineamientos centrales para la acción. La segunda parte presenta las "Acciones para la Ejecución del Diseño Estratégico", las cuales consideran acciones para el corto, mediano y largo plazo referidas a: sector comercio, integración física, sector industrial, sector agropecuario, sector servicios, desarrollo científico y tecnológico, integración fronteriza, turismo y relaciones externas conjuntas.



Entre las acciones que, en la Segunda Parte del Diseño Estratégico, se consideran a nivel del sector agropecuario, están el diseño de una política agropecuaria común del Grupo Andino, la armonización gradual de políticas para la agricultura de los Países Miembros, el establecimiento de mecanismos de apoyo a los agricultores para la concertación con el Estado, el apoyo a las actividades de las organizaciones gremiales de la Subregión, tales como la CONAGRO y la CONFAGAN, el diseño y ejecución de programas de acción conjunta y programas de integración subregional por productos agrícolas y agroindustriales con énfasis en el sector alimentario, y la adopción de posiciones conjuntas en los foros internacionales de productos agropecuarios.

**** LA POLITICA AGROPECUARIA ANDINA ****

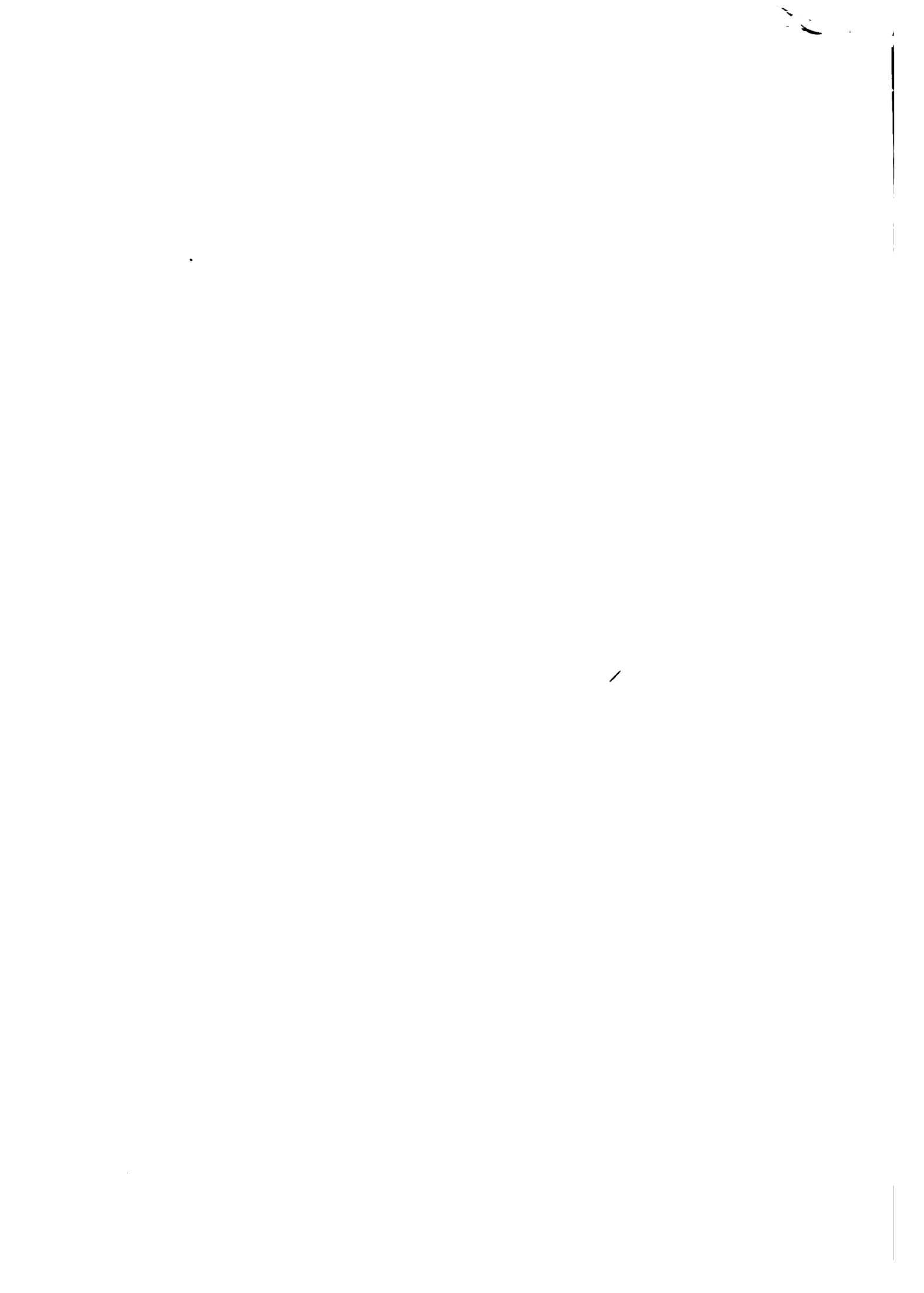
Los Ministros de Agricultura reunidos en La Paz los días 19 y 20 de noviembre de 1990 pusieron como meta la "... plena adopción de una Política Agropecuaria Común Andina al 1 de diciembre de 1995, a más tardar ..."

En esa misma reunión los Ministros de Agricultura acordaron que la Política Agropecuaria Común Andina

"... abarque progresivamente los diferentes elementos que conforman una estrategia de desarrollo agropecuario subregional, entre los cuales se contemplan:

- 1. La igualación de las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios y agroindustriales de la Subregión, mediante el inicio de un programa de armonización de políticas agrícolas.*
- 2. Un mayor impulso a los programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial contemplados en el Acuerdo de Cartagena, en la Decisión 182 y en la Decisión 251 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, con las prioridades que señalen los Ministros de Agricultura.*
- 3. La adopción de posiciones únicas del Grupo Andino en los foros internacionales donde se adoptan decisiones sobre temas agropecuarios.*
- 4. El establecimiento de mecanismos para el financiamiento de los programas y acciones conjuntas..."*

El último hecho político de trascendencia para la reactivación y desarrollo agropecuario andino se dio en la reunión de los Presidentes Andinos en La Paz, los días 29 y 30 de noviembre de 1990. En la llamada "Acta de La Paz", los Presidentes Andinos, nuevamente reconocieron la importancia de la actividad agropecuaria y de contar con una Política Agropecuaria Común Andina. En tal sentido acogieron los acuerdos de los Ministros de Agricultura y ratificaron la



fecha del 31 de diciembre de 1995 para la plena adopción de la PACA, así como los cuatro elementos que los Ministros consideraron debería abarcar.

**** ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA ACCION FUTURA ****

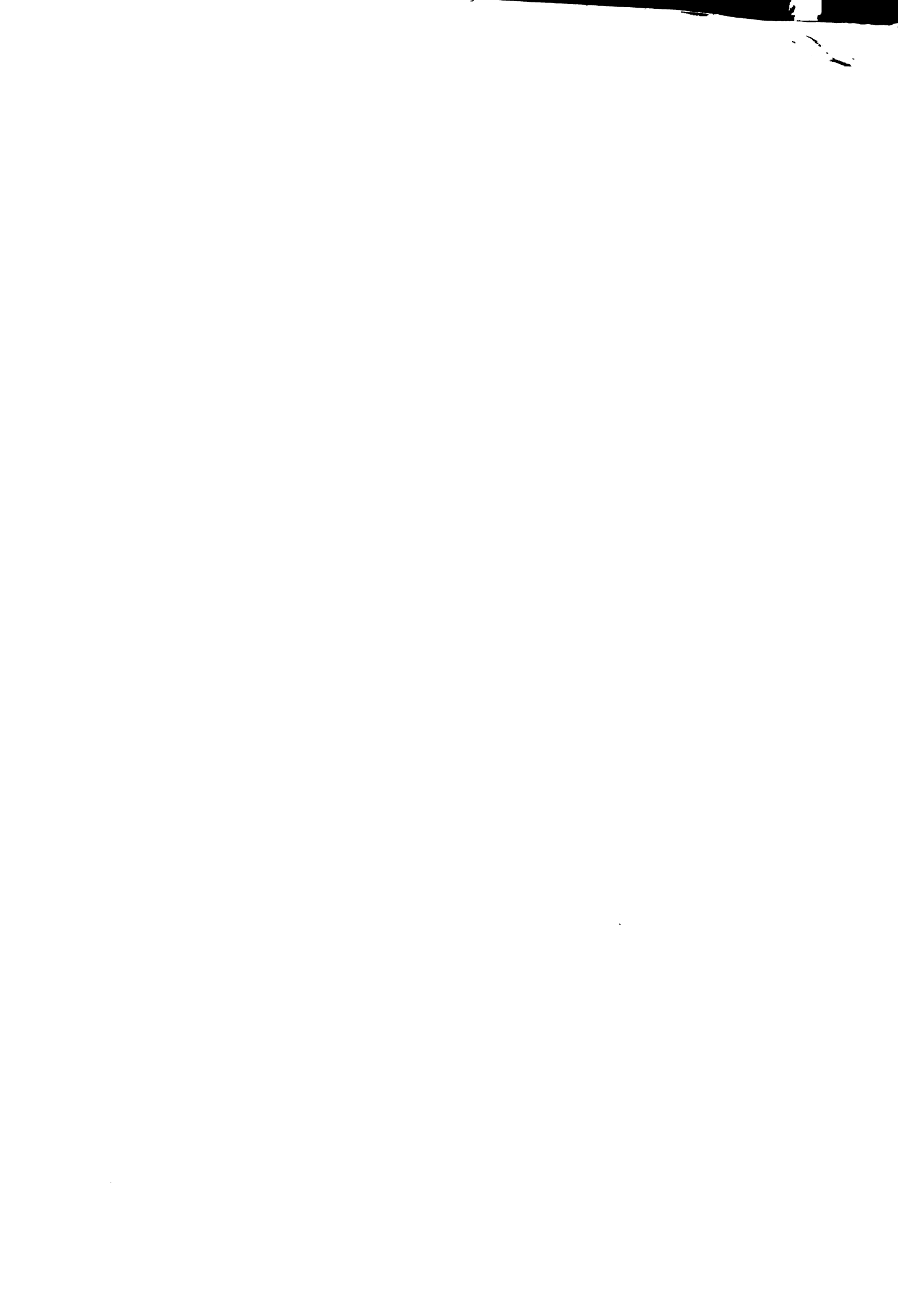
Es importante reconocer, primero, que en el Area Andina para los Ministros, Viceministros y sus asesores, el término PLANALC, no es de uso frecuente y no aparece en los documentos oficiales. La razón para ello, en parte, se debe a que en el Area existe la Decisión 251 que acogió lo fundamental del documento PLANALC-4: sus cinco objetivos, ocho elementos centrales de la estrategia y ocho programas de acción conjunta. Por lo tanto, entendida la relación, es importante uniformizar el lenguaje, y para no generar confusión, deberíamos referirnos, en el Area Andina, únicamente a la Decisión 251; el término PLANALC debería mantenerse para referirnos al conjunto de América Latina y el Caribe, pero no para sus partes.

En segundo lugar, se debe reconocer que la PACA va más allá que la Decisión 251, la abarca, y por lo tanto, incluye lo fundamental del PLANALC-4; lo cual se entiende por el enunciado del numeral 2⁽¹⁰⁾, del planteamiento de los Ministros de Agricultura con respecto al contenido de la PACA, o sea los "programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial". Un campo de trabajo importante es la revisión de estos Programas a la luz de los nuevos acontecimientos. En ese sentido se debe ver la revisión del avance en la ejecución de la Decisión 251, tanto en su dimensión multinacional como nacional.

Pero además hay otros elementos no considerados en la Decisión 251, ni en el PLANALC-4, como el que aparece como numeral 1 de la propuesta de los Ministros; el referido a "la igualación de las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios y agroindustriales". Con este elemento se busca la eliminación de las distorsiones de precios entre los Países Miembros para garantizar la unidad del mercado agropecuario subregional, mediante el establecimiento de reglas comunes y mecanismos de coordinación. Aquí tienen cabida desde la adopción de normas comunes de calidad hasta el establecimiento de las organizaciones comunes de mercado para productos o grupos de productos, al estilo de las OCM de la Política Agraria Común de la CEE. Tanto este elemento, como los otros dos que aparecen en los numerales 3 y 4 de la propuesta de los Ministros, "adopción de posiciones únicas en foros internacionales" y "mecanismos de funcionamiento", plantean campos de trabajo muy importantes que deben llevar a una reflexión profunda a todas aquellas instituciones que trabajan en el Area Andina.

Finalmente, es importante reconocer que en el caso del Area Andina, el PLANALC ha avanzado más allá de lo que se había previsto. Esto es totalmente coincidente con la Resolución No. 154, cuando en su numeral resolutivo 1 dice:

(10) Se refiere a los numerales que aparecen en la página 4 de este documento.



"... Los contenidos señalados tienen carácter inicial; pues el PLANALC es un plan flexible y por ende susceptible de ser ajustado e incrementado."

Lo anterior debe llevar a pensar que en el Area Andina el PLANALC fue el precursor de la Decisión 251 y de la PACA. El salto cualitativo que se ha dado es significativo. Es urgente tomar conciencia de ello para poder participar en forma efectiva, con la oportunidad que requiere este proceso que, por el impulso que le han dado los Presidentes Andinos, ha adquirido una dinámica desbordante.

En resumen, la PACA debemos verla como el nuevo marco ordenador para el tratamiento de los temas agropecuarios andinos. Por ello es importante reconocer su importancia y apoyar su desarrollo, allí hay un gran campo de acción. Esto exige algunos ajustes en la forma de operar de la cooperación técnica internacional, para que sea instrumental en el logro de la meta que nos han puesto los Presidentes Andinos, la "... plena adopción de una Política Agropecuaria Común Andina al 31 de diciembre de 1995, a más tardar ...".

PLDLCM/beag*

Bogotá, 4 de Febrero de 1991

