





11FN-49

## Tabla de Contenido

|   |    |
|---|----|
| La Agricultura en el Modelo de Sustitución de Importaciones.....  | 01 |
| El Ajuste Estructural y Sectorial de los Años 80 .....  | 02 |
| La Ronda Uruguay del GATT .....   | 04 |
| Globalización, Multilateralismo e Integración como Estrategia Competitiva ....                          | 04 |
| Hacia la Reducción de los Subsidios en Agricultura .....  | 06 |
| Impacto de la Ronda Uruguay sobre la Agricultura .....  | 10 |
| Cambios en la Estructura y Organización de los Mercados Domésticos .....                                | 13 |
| Irrupción de Nuevos Actores que están Determinando las Tendencias de los Mercados Internacionales ..... | 16 |
| El proceso de Creación de ALCA .....  | 17 |
| Conclusiones .....  | 20 |
| Bibliografía .....  | 21 |

110

E71

37

BV10223

## **NUEVO CONTEXTO PARA LAS ACTIVIDADES AGROPRODUCTIVAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

**Jorge Caro C.<sup>1</sup>**

El mundo está cambiando y América Latina y El Caribe (ALC) se están transformando, atrás van quedando las influencias que dieran paso al modelo de sustitución de importaciones de la pos guerra. La disminución de los costos del comercio a través de sistemas de transporte modernos y veloces, y de un flujo creciente y transparente de la información mediante nuevos ordenadores, por la televisión satelital y de comunicaciones mediante tecnologías de fibra óptica, están redefiniendo los marcos de referencia para nuestros países. Cada día se afianza la participación de nuestros empresarios y se desdibuja la influencia que en el pasado tuvo el Estado. Incluso la bipolaridad ideológica se ha desvanecido con la transición de las ex economías centralmente planificadas hacia economías más orientadas por la acción de los mercados.

En este contexto, las preguntas fundamentales se refieren a qué cambios adicionales se prevén a mediano y largo plazo y cómo prepararnos frente a los desafíos derivados de un contexto en permanente evolución. Aparentemente, las respuestas no son del todo claras, sin embargo existe evidencia que pareciera indicar que estamos en un proceso de transición dentro del cual avanzamos construyendo nuevos puentes que contienen materiales y estructuras del pasado y del futuro en donde, curiosamente, lo global se nutre de lo específico. El segundo conjunto de preguntas se plantean sobre el papel de la agricultura, otrora aislada y sectorizada, y de cuáles debieran ser las respuestas institucionales, públicas y privadas para poder insertar competitivamente en los mercados globales a los agroproductores de los países de ALC.

En estas breves notas se pretende hacer un modesto aporte de elementos que permitan avanzar en el análisis de hacia dónde está evolucionando el paradigma económico y social y cuál sería el rol que le correspondería a la agricultura, particularmente en cuanto a su modelo organizacional. Para ello se hace un recuento de los procesos económicos y sociales por los que han atravesado las economías de ALC y se van agregando algunos elementos y conceptos que están marcando y redefiniendo el marco de referencia para la agricultura.

### **LA AGRICULTURA EN EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES**

De la pos guerra, surge el concepto de industrialización como elemento característico de modernidad y de potencia económica. Del nuevo orden económico internacional signado en la Conferencia de Bretton Woods, convocada por Naciones Unidas en julio de 1944, se originan el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF) constituido inicialmente para la reconstrucción de la Europa devastada por la guerra, hoy Banco Mundial, también se plantea la frustrada creación de la Organización Internacional de Comercio, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC).

---

<sup>1</sup> Funcionario del Centro Regional Andino, Jefe del Proyecto Multinacional Apoyo al diseño de Políticas e Instituciones para la Promoción Competitiva del Agrocomercio de La Comunidad Andina.



América Latina no estuvo ajena a la influencia industrializadora, producto de la falta de comercio de mercancías, más orientado hacia las materias primas e insumos bélicos, que caracterizó el escenario comercial de las interguerras mundiales, se acumularon importantes reservas internacionales las cuales se utilizarían para iniciar un proceso de sustitución paulatina de importaciones desde la industria liviana hacia una industria cada vez más pesada y sofisticada. Ello se llamó el Modelo de Sustitución de Importaciones sustentado sobre la base de una fuerte protección arancelaria a la industria incipiente o infantil. Se planteaba claramente un enfoque sectorizado de promoción industrial dentro de lo cual la agricultura era concebida como un sector productor de bienes salarios, ello se traducía en la práctica en la ejecución de un conjunto amplio de políticas que por un lado garantizaran la rentabilidad de la producción agrícola y por otro en un mínimo costo de adquisición de la cesta alimentaria por parte de los trabajadores vinculados a las actividades industriales.

El modelo también involucraba entre sus postulados el desarrollo de mercados de consumo doméstico y ampliados para lo cual se impulsaron algunos procesos de integración destacando los ejemplos del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y en menor medida el Acuerdo de los países del Río de la Plata. En materia fiscal, el Estado se convertía en un fuerte recaudador y redistribuidor de ingresos y riquezas para así incorporar de manera creciente hacia los mercados de consumo, a las clases menos pudientes.

Este período que abarcó de la pos guerra hasta la llamada década perdida, de los años ochenta, estuvo marcado por una fuerte intervención estatal en el quehacer económico para lo cual se requirió de un gran andamiaje institucional, que como más adelante veremos resultó muy poco sostenible frente a la evolución de los acontecimientos de los últimos años.

Para que la agricultura pudiera cumplir con su objetivo preestablecido de producir bienes salarios, se requirió de una adecuación significativa del contexto económico con lo cual, aunque en muchos casos no existiendo ventajas comparativas, se crearon condiciones de rentabilidad artificialmente favorables para los agricultores. Es así como se definían un conjunto de políticas sectoriales congruentes con este objetivo, destacándose el diseño e implementación de una serie de medidas de subsidios, controles y retriociones que permitieran, por un lado, garantizar un adecuado nivel de rentabilidad a los productores y, por otro, hacer llegar los alimentos a la población a precios relativamente cómodos.

## **EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL DE LOS AÑOS 80.**

A partir de 1980, con la crisis de la deuda externa de los países de ALC, se reducen significativamente la disponibilidad de los ingresos fiscales, con lo cual los gobiernos se ven en la necesidad de dismantelar los sistemas de subsidios a la agricultura y asimismo demandan de todos los sectores de la actividad económica un compromiso para atender aspectos derivados de los balances internos y externos. En este período comienzan a aplicarse los programas de ajuste estructural (PAE) y se rompe el concepto de asimetrías de políticas para los diversos sectores productivos. Los PAE son concebidos sectorialmente neutros, dentro de los cuales la agricultura se articula a los objetivos de la política económica global, cooperando con el incremento de los





ingresos fiscales (vía reducción de subsidios), así como en el aporte a la generación o ahorro de divisas. Ello inicialmente se logró mediante el aprovechamiento de procesos tecnológicos emanados de la revolución verde, así como con una mayor orientación hacia el mercado externo, producto de lo deprimido de los mercados internos en términos de la demanda agregada.

El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y de la idea subyacente de volcarse hacia fuera, sentó las bases para iniciar la aplicación de un proceso de racionalización arancelaria, caracterizado por una disminución en los tramos y en el número de aranceles y por un desmantelamiento de las restricciones no arancelarias, ver cuadro no 1. Con ello se buscaba el desarrollo de producciones nacionales modernas, lo que sería posible al abrir las economías hacia una mayor competencia con el exterior.

**CUADRO No 1. AMERICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES)  
RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL**

| PAIS       | INICIO DEL PROGRAMA | ARANCEL MAXIMO |            | NUMERO DE TRAMOS |            | ARANCEL PROMEDIO |            | BARRERAS NO ARANCELARIAS  |
|------------|---------------------|----------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|---|
|            |                     | INICIAL        | FINES 1993 | INICIAL          | FINES 1993 | INICIAL          | FINES 1993 |   |
| Argentina  | 1989                | 65             | 30         |                  | 3          | 39               | 15         | En 1988 el valor de la producción industrial sujeto a restricción se redujo de 62% a 18%. En 1989-1991 se eliminaron las restricciones no arancelarias, los derechos adicionales transitorios y los derechos específicos.                       |
| Bolivia    | 1986                | 150            | 10         |                  | 2          | 12               | 7          | Con pocas excepciones, se abrieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias de importación.  |
| Brasil     | 1988                | 105            | 35         | 29               | 7          | 51               | 14         | En 1990 se eliminó la lista de productos importados prohibidos y los requisitos de licencia previa. No obstante, se mantendrán las exigencias sobre contenido nacional para bienes intermedios y de capital                                     |
| Colombia   | 1990                | 100            | 20         | 14               | 4          | 44               | 12         | Las restricciones en cuanto a exigencias de licencia previa fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990.   |
| Costa Rica | 1986                | 100            | 20         |                  | 4          | 27               | 14         | Gradual eliminación de permisos de importación y otras restricciones en el período 1990-1993.   |
| Chile      | 1973                | 220            | 10         | 57               | 1          | 94               | 10         | En la década de 1970 se suprimieron las restricciones cuantitativas a la importación.   |
|            | 1985                | 35             | 11         | 1                | 1          | 35               | 11         | Se reintrodujeron bandas de precios y se establece un sistema antidumping.  |
| México     | 1985                | 100            | 20         | 10               | 3          | 24               | 12         | Se redujo la cobertura de los permisos de importación sobre la producción de 92% en junio de 1985 a 18% en diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación.   |
| Perú       | 1990                | 108            | 25         | 56               | 2          | 66               | 18         | En septiembre de 1990 se eliminaron las licencias, los controles y las autorizaciones de importación, las cuotas y las prohibiciones.   |
| Venezuela  | 1989                | 135            | 20         | 41               | 4          | 35               | 10         | Se redujo el número de rubros sujetos a restricciones de 2.200 en 1988 a 200 en la actualidad. Se suprimieron los derechos específicos que en algunos casos llevaban el arancel máximo a 940% antes de aplicarse el programa de liberalización. |

Fuente: CEPAL. América Latina y el Caribe. Políticas Para Mejorar la Inserción en la Economía Mundial. Santiago de Chile. 1994



## **LA RONDA URUGUAY DEL GATT**

Los avances más importantes en la liberalización del comercio internacional se han realizado mediante una serie de negociaciones comerciales multilaterales o " rondas ", bajo los auspicios del GATT. La Ronda Uruguay fue la última y la de mayor envergadura.

La mayor parte de las primeras rondas de negociaciones comerciales del GATT Ginebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; Ginebra, 1956; Ginebra-Ronda Dillon, 1960/1961 se consagraron a continuar el proceso de reducción de los aranceles. Durante la Ronda Kennedy, Ginebra, 1964/1967, además de la continuación de las reducciones en los aranceles, se alcanzó un nuevo Acuerdo Antidumping .

Durante la Ronda Tokio, celebrada en Ginebra entre 1973 y 1979, se avanzó significativamente en la continuación de la reducción de aranceles. En otros aspectos como era el comercio de productos agropecuarios y salvaguardias no hubo grandes resultados. En cambio, durante las negociaciones se concretaron una serie de Acuerdos sobre obstáculos no arancelarios que se les alude con el nombre de Códigos de la Ronda Tokio.

Las negociaciones celebradas dentro de la Ronda Uruguay, entre 1986 y 1993, modificaron y ampliaron los Códigos de la Ronda Tokio. Los relativos a las subvenciones y medidas compensatorias, los obstáculos técnicos al comercio, los procedimientos para el trámite de licencias de importación, la valoración en aduana y las medidas antidumping constituyen actualmente compromisos multilaterales.

En el nuevo GATT 94, suscrito por los países miembros del GATT 47, en abril de 1994 en Marrakech, Marruecos, además de establecer la constitución de la Organización Mundial de Comercio ( OMC), se suscriben una serie de acuerdos multilaterales (comercio de mercancías, comercio de servicios y de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio), se adoptan una serie de decisiones y declaraciones ministeriales y se suscriben cuatro acuerdos plurilaterales (comercio de aeronaves civiles, contratación pública, productos lácteos, y el de la carne bovina).

## **GLOBALIZACIÓN, MULTILATERALISMO E INTEGRACIÓN COMO ESTRATEGIA COMPETITIVA**

Sin duda, las profundas transformaciones en los países de Europa del Este así como la exitosa culminación de la Ronda Uruguay, sentada sobre la base del multilateralismo, disminuyeron considerablemente las presiones sobre el ambiente internacional para llevar adelante guerras de subsidios e instituir prácticas de competencia desleal. Los desafíos se centran ahora en la generación de economías nacionales cada vez más competitivas y orientadas hacia los mercados globales, para ello, de manera implícita y explícita, se requiere generar alianzas estratégicas entre gobiernos y países que permitan a sus empresas productoras de bienes y servicios lograr una participación creciente en el comercio internacional.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

La ampliación de mercados a través de la incorporación de los países a esquemas cada vez más liberales de comercio se vislumbra como un mecanismo importante con miras al posicionamiento estratégico, comercial y político para el próximo siglo, ya se están dando los primeros pasos para avanzar de formas comerciales simples como lo son las zonas de preferencias comerciales o los acuerdos de complementación hacia espacios económico-comerciales cada vez más cerca de la globalización en donde, prácticamente caen las fronteras físicas, dando paso a la libre movilidad de todos los factores productivos y con una clara actitud de creación, más que desviación de comercio (cuadro No 2).

Es así como a partir de los años noventa se crean o relanzan los procesos de integración económica en Europa la Unión Europea (UE), La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), La Comunidad de Estados Independientes (CEI). En Asia La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo. En Las Américas El Tratado de Libre Comercio del Norte (NAFTA), El Mercado Común Centroamericano (MCCA), El Caribbean Community (CARICOM), el Grupo Andino (GRAN), El Mercado Común del Área Sur (MERCOSUR). Inclusive, surgen también alianzas intercontinentales como es el caso del Foro para la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (APEC)

**CUADRO No 2. LOS PELDAÑOS HACIA LA INTEGRACIÓN**

|                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>Integración Total</b>            |
|                                     |                                     |                                     |                                     | <b>Unión Económica</b>              | Unificación de Políticas            |
|                                     |                                     |                                     | <b>Mercado Común</b>                | Armonización de Políticas           | Armonización de Políticas           |
|                                     |                                     | <b>Unión Aduanera</b>               | Libre Circulación Factores          | Libre Circulación Factores          | Libre Circulación Factores          |
|                                     | <b>Zona de Libre Comercio</b>       | Arancel Externo Común               | Arancel Externo Común               | Arancel Externo Común               | Arancel Externo Común               |
| <b>Zona de Preferencias</b>         | Absolución de Tarifas               | Absolución de Tarifas               | Absolución de Tarifas               | Absolución de Tarifas               | Absolución de Tarifas               |
| Preferencias o rebajas arancelarias | Preferencias o rebajas arancelarias | Preferencias o rebajas arancelarias | Preferencias o rebajas arancelarias | Preferencias o rebajas arancelarias | Preferencias o rebajas arancelarias |



Existe la tendencia generalizada a favorecer, a través del multilateralismo la creación de una estructura cada vez más globalizada e interdependiente, dentro de lo cual, y en especial al nivel de ALC, la conformación de bloques económicos no propugna como en el pasado la construcción de fronteras cerradas, por el contrario, se orienta a la generación, vía economías de escala, de espacios económicos ampliados, desde los cuales es factible mejorar la posición negociadora en los ámbitos multilaterales y propiciando una mejor inserción en los mercados globalizados.

## **HACIA LA REDUCCION DE LOS SUBSIDIOS EN AGRICULTURA**

A partir de la década de los ochenta, los países en general y en particular los desarrollados, diseñan e implementan fuertes programas de apoyo a la agricultura, es así que iniciando los noventa, en el año 1991, se llega a situaciones en las cuales, parte importante de los ingresos agrícolas de los productores se sustenta en apoyos gubernamentales y transferencias por parte de los consumidores. En el extremo se encontraba Suiza con un 80% de los ingresos agrícolas de los productores basados en subvenciones, seguido por Noruega 77%, Finlandia 71%, Japón 66%, Suecia 59%, Austria 52%, la entonces CEE 49%, Canadá, 45%, EE.UU. 30%, Australia 15% y, en el otro extremo, Nueva Zelanda con un 4%. Esta políticas de subsidios se traducían en la constitución de fuertes stocks con un alto costo de mantenimiento y en una depresión artificial de los precios internacionales de los productos agrícolas desincentivando la producción de los mismos en países con potencial productivo que no disponían de suficientes recursos fiscales para mantener artificialmente la rentabilidad de la agricultura.

En 1989, la CEE, otorgaba subvenciones agrícolas del orden de 53 billones de dólares que representaban una erogación de US \$ 8.000.0 por agricultor, por su parte, Estados Unidos destinaba alrededor de 32 billones de dólares en apoyos, equivalente a US\$ 20.000.0 por agricultor. Como se mencionara, ellos se traducía en fuertes aportes de los contribuyentes y transferencias de los consumidores quienes debían pagar mayores precios por los alimentos, así, para el promedio del periodo 1984-1986, los apoyos a la agricultura en la CEE significaban erogaciones financiadas en un 15% por parte de los contribuyentes y del 25% de transferencias por parte de los consumidores, en Estados Unidos esos porcentajes estaban en un 21% y 7% en Japón del 17% y 52% respectivamente.

Por otro lado, a partir de los noventa, en gran parte influido por el inicio del dismantelamiento de las políticas de subsidios de los países desarrollados, culmina un ciclo recesivo de la producción agrícola mundial. A partir de 1992, comienza a recuperarse la producción agrícola, con la característica iniciada ya en años anteriores, que el comercio de productos agrícolas viene creciendo de manera más dinámica que la producción, en donde, las oportunidades de negocios comienzan a involucrar fuertemente a los agentes económicos y empresarios del comercio mundial.

Las nuevas oportunidades comerciales para la agricultura, el crecimiento en la producción y flujos comerciales de rubros agropecuarios así como la onerosa carga tributaria y las altas transferencias de los consumidores hacia los agricultores en los países desarrollados, sentaron gran parte de las bases para que la agricultura fuera incorporada activamente en las negociaciones multilaterales de

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100



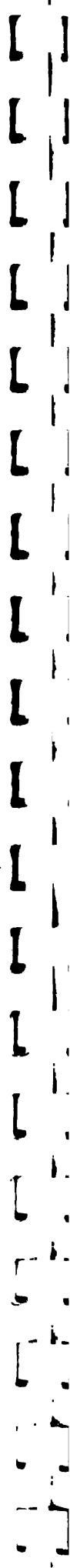
la octava ronda de negociaciones del GATT, conocida como Ronda Uruguay. Tras largas negociaciones y reveses, por primera vez, después de siete Rondas, los países miembros del GATT, llegaron por consenso, a establecer normativas relativas a la agricultura. Si bien los avances no fueron espectaculares, en términos de liberación del comercio agrícola, se sentaron los principios generales para congelar el status quo de los apoyos y subsidios a la agricultura así como la definición de un período de reforma tendente a una reducción progresiva del proteccionismo.

La culminación exitosa de la Octava Ronda de Negociaciones del GATT, se constituye en un elemento de refuerzo a la política de insertar a las economías de ALC en los mercados internacionales. En materia agrícola, los acuerdos y compromisos derivados de la Ronda Uruguay, sientan las bases para iniciar un proceso de reforma del comercio de los productos agropecuarios con el objetivo a largo plazo de establecer un sistema equitativo y orientado al mercado.

En el ámbito agroalimentario, dentro de los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías, están incorporados, en sendos capítulos, el Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, con lo cual la agricultura pasa a incorporarse formalmente en las disciplinas comerciales multilaterales, ver cuadro No 3.

El Acuerdo se basa en la conversión de todas las medidas no arancelarias en aranceles (arancelización); compromisos vinculantes en las esferas de acceso a los mercados; compromisos vinculantes en materia de reducción de la ayuda interna y de subsidios a las exportaciones; y la aplicación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ver cuadro No 2. Adicionalmente, se acordó una Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

En este sentido, se estipula que los Miembros deben contraer compromisos vinculantes específicos y de reducción en las esferas de acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación. Todos los compromisos se especifican en la Lista de Concesiones y Compromisos en el Sector Agrícola presentada por cada uno de los Miembros.



### **CUADRO N° 3. LAS DIEZ DISCIPLINAS MULTILATERALES DEL ACUERDO AGRÍCOLA DEL GATT**

|  |  |
|--|--|
| 1. Arancelización de todas las barreras no arancelarias y compromiso de no introducir nuevas barreras. | 6. Reducción de las ayudas internas y subsidios a la producción doméstica. Prohibición de otros subsidios .                    |
| 2. Consolidación de todos los aranceles para el conjunto del Universo Arancelario.                     | 7. Sistema de notificación y de examen de políticas comerciales.   |
| 3. Consolidación de compromisos de Acceso Mínimo al mercado doméstico.                                 | 8. Armonización (homologación) de requisitos sanitarios y fitosanitarios.  |
| 4. Establecimiento de límites y compromisos de reducción de subsidios a las exportaciones.             | 9. Prohibición de <i>atar directa o indirectamente</i> la ayuda alimentaria a exportaciones comerciales de productos agrícolas |
| 5. Prohibición de subsidiar nuevos productos.  | 10. Sistema y procedimientos de solución de diferencias.   |

Buscando garantizar los flujos comerciales, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) del GATT, establece que los miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre y cuando se asegure de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria solo se aplique en cuanto sea necesaria y que las mismas estén basadas en principios científicos y de que no se mantengan sin testimonios científicos suficientes. Sobre ello, se establece claramente que los miembros se aseguraran que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta al comercio internacional. Se incluye en el mismo capítulo los conceptos de: Armonización, Equivalencia, Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, Zona libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia. Se establece también que los miembros notificarán a la OMC las modificaciones de sus medidas sanitarias o fitosanitarias.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

El Acuerdo sobre Agricultura (ASA) tiene como objetivo en el largo plazo, establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado, razón por lo cual se estableció un proceso de reformas derivado de la negociación de compromisos sobre la ayuda y la protección mediante el establecimiento de normas y disciplinas del GATT reforzadas y de funcionamiento más eficaz. Las principales áreas del Acuerdo son:

**Acceso a los Mercados:** Se refiere a las consolidaciones y reducciones de los aranceles y otros compromisos por parte de los países miembros, específicamente, los países industrializados se comprometieron a reducir sus aranceles en 36% en el período de seis años a partir de 1995, con una reducción mínima de 15% por línea arancelaria. Con relación a las medidas no arancelarias (restricciones cuantitativas a las importaciones, gravámenes variables, precios mínimos vigentes entre 1986 y 1988) quedarán eliminadas transformándose en aranceles equivalentes los cuales desaparecerán gradualmente a fin de no constituir un obstáculo al comercio. Para los productos sensibles que hayan sido arancelizados podrá utilizarse una salvaguardia especial agrícola.

**Ayuda Interna:** Los países miembros se comprometieron a reducir la ayuda interna a la agricultura (conocidas también como de la caja ámbar) utilizando para ello el parámetro denominado Medida Global de Ayuda (MGA), quedando exceptuado de dicho compromiso aquellas medidas o políticas que no tengan efectos distorsionantes sobre la producción y el comercio y que no signifiquen transferencias por parte de los consumidores (también denominadas medidas de la caja verde). El compromiso de reducción de la MGA es del 13.3% y en diez años para los países en desarrollo y del 20% en seis años para los países desarrollados.

**Subvenciones a las exportaciones:** Los países signatarios se comprometieron a reducir los niveles de subsidios a sus exportaciones, siendo el porcentaje de reducción de un 24% para los países en desarrollo y del 36% para los países desarrollados. Igualmente se comprometieron a reducir los subsidios de acuerdo a los volúmenes de exportación en 14% para los países subdesarrollados y de 21% para países desarrollados.

La culminación de la Ronda Uruguay del GATT, en cuanto a sus alcances en materia agrícola, si bien no logró la profundidad que muchos negociadores hubieran querido, plantea un marco fundamental para la agenda mundial ya que define la estrategia futura al incorporar nuevos temas como ambiente y comercio, prácticas de competencia y dumping social, y se convierte en paradigma para futuras negociaciones. Tal es el caso de los acuerdos de tercera generación ya concluidos o en proceso de negociación como por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio del Norte (NAFTA) y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lanzada por los presidentes de las Américas en diciembre de 1994, los cuales reconocen y adoptan plenamente las disciplinas comerciales multilaterales establecidas en el GATT de 1994 así como gran parte de los nuevos temas que allí se consignan.

Dos comentarios son relevantes en cuanto a los capítulos referidos a agricultura del GATT 94, en primer lugar está el hecho de que en el Acuerdo sobre Agricultura, se incorpora una cláusula de continuación del proceso de reformas la cual se establece que en la mitad de dicho periodo, para el año 1999, la OMC y los países miembros, analizarían los avances en la aplicación del

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

acuerdo, pudiendo proponerse intensificar las reformas, es decir incrementar los porcentajes de desgravamen y de reducción de las ayudas a la agricultura.

El segundo aspecto, muy vinculado con la nueva institucionalidad que será necesario crear en los países, particularmente en los países en desarrollo, está referida al hecho de que en el GATT, la agricultura está conformada por los capítulos del 1 al 24 del Sistema Arancelario Armonizado para el comercio internacional. Los capítulos 1 al 24 hacen referencia tanto a los productos agrícolas primarios como a los procesados y a la industria alimentaria en general, consecuentemente se reconoce un enfoque multisectorial de la agricultura, para lo cual, será necesario la reestructuración de los Ministerios de Agricultura orientando sus capacidades profesionales hacia un conocimiento profundo de las cadenas productivas agroalimentarias de cada país, todas las cuales están contenidas en dichos capítulos, para ello, sin duda alguna, se dará un nuevo relacionamiento público-privado, ya que son los productores y empresarios quienes podrán aprovechar las ventajas de la apertura de nuevos y mayores oportunidades comerciales que se fueran dando conforme se vayan haciendo efectivos los compromisos contraídos por los países ante el GATT 94.

## **IMPACTO DE LA RONDA URUGUAY SOBRE LA AGRICULTURA**

La OCDE recientemente ha publicado sus previsiones con relación a la evolución de los mercados mundiales entre 1995 y 2000. Dichas previsiones ya tienen en cuenta los compromisos de los países industrializados en materia de acceso a los mercados y limitaciones sobre los niveles de exportaciones subvencionadas.

Uno de los principales resultados del nuevo entorno internacional, según la OCDE, es el cambio en los patrones de comercio mundial de productos agroalimentarios. A medida que el apoyo financiero público a las exportaciones se ve reducido, los países más librecambistas ganarán cuota en el mercado mundial. Ello ocurrirá en particular en los mercados de cereales y oleaginosas y, e menor medida, en productos lácteos y carnes.

Producto de la disminución prevista en los apoyos otorgados por los países desarrollados a los productos básicos, se espera que estos puedan aumentar ligeramente en términos nominales, aunque seguirá produciéndose una tendencia a su relación en términos reales. Desde esta perspectiva, la Ronda Uruguay supondrá una moderación del ritmo secular de caída de los precios reales de los alimentos.

En cuanto a las tendencias previsibles a medio plazo en los mercados mundiales, en el ámbito de grupos de productos se debería esperar:

### **Cereales**

Uno de los hechos más relevantes que se producirán en el mercado mundial de cereales es la reducción de las exportaciones subvencionadas. La Ronda Uruguay impone la reducción de las exportaciones subvencionadas de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Para los Estados





Unidos ello implicará que el Programa de Fomento de las Exportaciones sólo abarque el 35 por ciento de sus exportaciones de trigo en el año 2000 frente al 60 por ciento de cobertura en 1993. Ello provocará, de acuerdo con la OCDE, una elevación de los precios del trigo percibidos por los países exportadores no proteccionistas. Las subvenciones del programa norteamericano se reducirán desde una media de 23.6 dólares por tonelada en el período 1990-93 hasta 806 dólares por tonelada en el año 2000.

Entre las principales previsiones de la OCDE en el mercado mundial de cereales se puede señalar las siguientes:

Los precios internacionales del trigo se elevarán en un 35 por ciento en términos nominales hacia el año 2000 con respecto a los niveles medios del período 1990-93, reflejando el fuerte impacto del crecimiento de la demanda de importaciones en los países en desarrollo así como el declive de las subvenciones a la exportación en la Unión Europea, los Estados Unidos y otros países industrializados.

Los precios mundiales de los cereales-pienso aumentarán en un 5 por ciento en términos nominales en el año 2000 con respecto a los niveles de 1990-93.

El comercio mundial de cereales se incrementará un 10 por ciento entre 1990-93 y el año 2000. Las exportaciones subvencionadas de trigo se reducirán desde el 52 por ciento del comercio mundial de cereales en 1993 hasta el 34 por ciento en el año 2000.

La cuota de mercado de los Estados Unidos en el mercado mundial aumentará al 48 por ciento y la de la Unión Europea se reducirá al 18 por ciento hacia el año 2000.

### **Oleaginosas**

De acuerdo con la OCDE, las principales previsiones en el mercado mundial serían:

La producción mundial de las tres oleaginosas principales (soja, colza y girasol) aumentará en consonancia con la tendencia creciente de la demanda mundial. Ello implicará un aumento del comercio mundial, aunque los niveles de precios mundiales se mantendrán relativamente estables.

El precio mundial de la soja se recuperará de los bajos niveles provocados por la inusual cosecha norteamericana en la campaña 1994/95. Sin embargo, los niveles de precios, como media, permanecerán hasta el año 2000 por debajo de los niveles de inicios de los noventa.

La caída de los precios de los cereales en la Unión Europea conllevará un estímulo a la utilización de cereales en la alimentación del ganado, a expensas de los alimentos basados en oleaginosas. A pesar de ello, el consumo de oleaginosas para alimentación animal ascenderá a 28 millones de toneladas hacia el final de la década. Aunque las necesidades de los alimentos basados en oleaginosa tienden a crecer en la producción animal (especialmente en el sector aviar), este aumento difícilmente contrarrestará el desplazamiento de la demanda hacia otros cereales.



El aumento del comercio mundial en el sector de granos oleaginosos se verá estimulado por el crecimiento del consumo en los países en desarrollo, los cuales representarán una cuota superior al 50 por ciento del volumen intercambiado de grasas, aceites y alimentos para el ganado hacia el año 2000. En los países industrializados las importaciones crecerán lentamente (un 2 por ciento anual).

Los efectos directos del Acuerdo -en términos de precios y volúmenes intercambiados- no serán significativamente elevados, en particular debido al carácter limitado de las intervenciones de los gobiernos en este sector. Las restricciones a las exportaciones subvencionadas contribuirán a un ligero aumento de los precios de los aceites vegetales. Las cuotas de mercado y los patrones de comercio mundial no cambiarán apreciablemente.

Tres países desarrollados y ocho países en desarrollo abarcan el 90 por ciento de las exportaciones mundiales de aceites y tortas derivadas de grano de soja. El crecimiento del comercio mundial de soja, torta de soja y aceite de soja se producirá en especial en la cuenca del Pacífico. El comercio mundial de grano de soja aumentará de los niveles actuales. (27-29 millones de toneladas) hasta casi 30 millones de toneladas hacia el año 2000. Brasil se mantendrá como líder mundial de la exportación de torta de soja, aunque la expansión de su mercado interno implicará una atenuación del crecimiento de sus exportaciones.

### **Lácteos**

La comunidad de la política de cuotas lácteas y bajos niveles de apoyo a los precios contendrá, de acuerdo con la OCDE, el crecimiento de la producción. La reducción de las exportaciones subvencionadas, asociada a un aumento de la demanda en los mercados asiáticos, implicará una tendencia al aumento de los precios mundiales de los productos lácteos a medio plazo. Sin embargo, en comparación con los costes de producción, los precios internacionales se mantendrán a un nivel reducido.

La reducción de las exportaciones subvencionadas implicará una caída de las existencias públicas de leche desnatada en polvo y mantequilla en los países industrializados, la OCDE predice una reducción de las existencias de mantequilla en la Unión Europea desde las 286 mil toneladas en 1990-93 hasta 40 mil toneladas en el año 2000. En Estados Unidos se producirá también una reducción desde 189 mil a 47 mil toneladas durante el mismo período. Una caída de similar magnitud se espera en las existencias de leche desnatada en polvo en la Unión Europea pero no en los Estados Unidos, las cuales a medio plazo se espera que permanezcan en unas 70 mil toneladas.

Los productos lácteos son uno de los grupos de productos en los que la Ronda Uruguay tendrá mayor impacto, previéndose una fuerte caída de las exportaciones subvencionadas. La OCDE predice un aumento de los precios internacionales de los productos lácteos en términos nominales. Así, los precios internacionales de la leche desnatada en polvo aumentarán entre 1990-93 y el año 2000 en un 18 por ciento, mientras que en mantequilla el aumento será del 14 por ciento.



## **Carnes**

La multiplicidad de los cambios e interacciones que afectan a los mercados del ganado y la carne hacen especialmente difícil estimar el resultado final. La FAO predice que los precios internacionales de la carne de vacuno tenderán a ser un 5 por ciento mayores como consecuencia de la Ronda con relación a las proyecciones "sin Ronda". La presión alcista sobre los precios refleja tanto la restricción de las exportaciones subvencionadas como el aumento de la demanda de importación de los países asiáticos, hecho atribuible a la reducción de las barreras a la importación.

Es probable que el resultado global para otras carnes sea análogo al de la carne de vacuno aunque por razones distintas. Esas otras carnes se exportan sin subvención y por ello su mercado mundial se verá mucho menos afectado por el acuerdo de reducción de las exportaciones subvencionadas. Por el contrario, los cambios en los mercados de piensos serán más importantes para la carne de aves y de cerdo. Los precios internacionales de estas carnes tenderán a moverse al alza en consonancia con el aumento de los precios internacionales de los piensos.

Los compromisos de la Ronda Uruguay para carne ovina podrían dar lugar a una cierta expansión del comercio internacional aunque parece ser la carne que se verá menos afectada por los resultados de dicha Ronda.

Algunos aspectos de los resultados de la Ronda Uruguay son realmente incuantificables, tales como los efectos de los nuevos procedimientos para resolver las disputas o el acuerdo sobre normas sanitarias y fitosanitarias. Otros dependen de detalles imprevisibles de anticipar como por ejemplo si los aranceles aplicados serán el máximo de lo permitido según los compromisos de acceso a los mercados.

El impacto de la Ronda Uruguay en agricultura ha sido evaluado por un buen número de investigadores e instituciones. Los detalles de los modelos difieren sustancialmente entre sí, aunque casi todos conducen a la misma conclusión general de que la Ronda Uruguay no producirá efectos apreciables sobre el volumen de comercio mundial y los precios internacionales de productos básicos, aunque puede haber impactos significativos a nivel de área o de producto.

En general, los distintos modelos coinciden en mostrar que la Ronda Uruguay tendrá un impacto positivo sobre los niveles de precios mundiales para el año 2000 dentro de un intervalo entre el 4 y 10 por ciento. Dado que la Ronda Uruguay reduce la amplitud y profundidad de las intervenciones de precios, no debe extrañar que los precios mundiales de los alimentos tiendan a incrementarse a medio plazo.

## **CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS MERCADOS DOMÉSTICOS**

No todos los factores de cambio estructurales por los que viene atravesando la agricultura de los países de ALC, derivan de las grandes modificaciones que se han producido en la liberación de los mercados internacionales producto de la incorporación de la agricultura a las disciplinas



multilaterales del comercio de bienes y servicios. Otros de gran importancia surgen de factores como los desarrollos tecnológicos y organizativos, las nuevas tendencias del mercado internacional y los patrones de consumo

Con relación a los cambios originados en desarrollos organizativos o tecnológicos, se podrían mencionar los siguientes:

En primer lugar destacan las innovaciones organizativas en la dirección de una más eficiente organización de cadenas productivas, entre las que podemos citar los avances en agricultura bajo contrato, las nuevas formas de coordinación vertical en las cadenas y el surgimiento de un conjunto de nuevos servicios agrícolas.

Los cambios en los mercados internos de los países y en la distribución comercial de productos agrícolas, entre los que destacan: el surgimiento y difusión de los hipermercados que combinan mayor y detalle, los productos de alto valor agregado y comida preparada y el rápido crecimiento de las cadenas de comida rápida en todo el mundo (cuadro No 4).

| <b>CUADRO No 4. EN LOS MERCADOS DE PRODUCTOS FRESCOS SE ESTÁN PRODUCIENDO IMPORTANTES TRANSFORMACIONES</b> |
|--|
|--|

|  |
|--|
| <p>El procesamiento post cosecha (selección, clasificación, mejoramiento y empaque), se está difundiendo rápidamente y tendiendo a colocarse como centro de las cadenas productivas. A partir de esta actividad se difunden mecanismos como la coordinación vertical y la siembra bajo contrato.</p> |
|--|

|  |
|--|
| <p>Los cambios en la distribución comercial de alimentos y la aparición y difusión de hipermercados hacen que se pierda la frontera entre el comercio al mayor y al detalle, y tienden a convertirse en ejes de las cadenas, generando en muchos casos formas de coordinación o integración hacia atrás. La aparición de circuitos exportadores está siendo de gran importancia, pues la colocación de sus excedentes en el mercado interno tiende a aumentar la calidad de los productos y a regularizar la oferta.</p> |
|--|

|   |
|---|
| <p><b>Estos procesos de transformación conducen a productos con mayor valor agregado y a la utilización de marcas o denominaciones de origen, y contribuyen a disminuir la inestabilidad de los precios en los productos de consumo fresco.</b></p> |
|---|

El desarrollo de nuevos circuitos exportadores para productos no tradicionales. Estos circuitos se articulan alrededor del procesamiento postcosecha cuando se trata de productos frescos y de la agroindustria cuando se trata de productos elaborados, aprovechando nichos de mercado en los países industrializados y desarrollando la flexibilidad de la producción necesaria para adaptarse a los frecuentes cambios en la dinámica de los mercados.

Las innovaciones propiamente tecnológicas, las cuales abarcan una amplia gama de técnicas y prácticas, entre las que destacan: los paquetes tecnológicos alrededor de semillas mejoradas asociadas a empresas transnacionales que penetran con fuerza en los países andinos y los cambios en las labores mecanizadas asociados a la nivelación con láser y nuevos tipos de labores.





Otros elementos dignos de destacarse son los que apuntan en la dirección de la sustentabilidad, entre los cuales podemos indicar: el control biológico de plagas y los sistemas de mínima labranza o siembra directa.

Por último, es necesario mencionar cómo los cambios organizativos y tecnológicos están posibilitando incrementos muy significativos en las escalas de producción en la agricultura, permitiendo hacer rentables explotaciones que hasta hace pocos años hubieran sido consideradas inmanejables.

Otro origen importante de los cambios en la estructura de la producción agrícola, deriva de las tendencias de los mercados internacionales y de los patrones de consumo a nivel planetario. Algunos de los elementos dignos de destacarse en esta dirección, son los siguientes:

En las últimas décadas se han producido cambios significativos en las tendencias de la alimentación mundial y los patrones de consumo derivados, en lo fundamental, de una fuerte toma de conciencia en torno a la asociación de la alimentación con la salud y en particular con las enfermedades degenerativas, cuadro No 5. Estos cambios que comenzaron a darse en los países industrializados, hoy están ampliamente difundidos en todo el mundo y afectan profundamente los mercados de cereales, grasas, azúcares y productos de origen animal.

#### **CUADRO No 5. LOS NUEVOS NICHOS DE MERCADO**

Se abren nuevos nichos de mercado con una tendencia en los grupos de mayores ingresos de los países a consumir alimentos frescos y saludables provenientes de una agricultura orgánica, productos pre preparados y congelados. Bienes como fragancias y saborizantes, jugos y bebidas con sabores (llamado mercado de productos con características organolépticas), frutas secas, salsas y aderezos, helados, postres y artículos de delicatessen pasan a conformar la lista de nichos con alto potencial de mercado. En el caso de las fragancias y saborizantes, su mercado ha crecido de US\$ 900.0 millones en 1970 a US\$ 6.600.0 millones en 1991. Las frutas frescas -de gran auge en los últimos años- tienen un mercado de US\$ 500.0 millones. Entretanto, los jugos y bebidas con sabor a frutas acumularon ventas superiores a los US\$ 7.000.0 millones en 1989 en Estados Unidos.

En esta misma dirección se genera otro fenómeno de gran interés para nuestros países y éste es el auge de los productos orgánicos o biológicos como nichos de mercado de alto valor. Por otra parte, en el ámbito del mercado internacional es posible destacar un incremento de los flujos comerciales, caracterizados por la ampliación y diversificación de los mercados, la aparición de nuevos nichos y nuevas formas de competencia con la aparición de las marcas y denominaciones de origen en productos que antes fueron commodities.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## **IRRUPCIÓN DE NUEVOS ACTORES QUE ESTÁN DETERMINANDO LAS TENDENCIAS DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES**

La evolución de la producción y el consumo en los países emergentes de Asia y especialmente en China, dentro de lo cual no sólo se trata de aquellos países cuyo desarrollo se ha consolidado como Japón, Corea, Taiwan, Hong Kong o Singapur, sino de otro conjunto de naciones de rápido crecimiento, entre los que destaca obviamente China, pero que incluye también a países como Malasia, Indonesia, Tailandia y Vietnam. China ha crecido en los últimos tres años a tasas superiores al 10% anual y se espera que continúe su acelerada expansión.

En este marco, la incertidumbre se centra en establecer qué crecerá más aceleradamente, si la producción o el consumo de no sólo de productos vegetales, sino de carnes y particularmente de productos avícolas, cuya respuesta productiva puede darse muy rápidamente. En el primer caso estos países se convertirán en exportadores netos, tal como ha ocurrido con China desde hace algunos años, y por tanto tenderán a competir con los grandes exportadores actuales presionando los precios a la baja.

También existe la posibilidad de que a medida que avanza el proceso de expansión económica los ingresos de la población crezcan más rápidamente y aumente el consumo de alimentos y en particular de proteínas de origen animal, a un ritmo que la producción no es capaz de seguir y, por tanto, estos países tiendan a declinar sus exportaciones y a convertirse en importadores netos. En este caso, estos países seguirán el camino de Corea o Taiwan, incrementando sus importaciones y presionando el mercado al alza.

Sobre este tema parece haber consenso a nivel de los analistas en que la producción superará el consumo y China se convertirá en un importador neto de granos y carnes de proporciones significativas. Para el Departamento de Agricultura de los EUA, las importaciones chinas de granos se ubicarán en 35 millones de toneladas en el 2005 (viene de exportar 18 millones en 1995). En definitiva, no cabe duda de que en cualquier caso los niveles de importación serán suficientemente altos como para producir un fuerte impacto en los mercados de commodities agrícolas.

Un segundo elemento clave en la evolución del mercado de rubros forrajeros, se refiere a lo que ocurrirá con los países que otrora constituían el bloque socialista de Europa y la Unión Soviética y que, a mediados de la década de los ochenta, representaban una fracción considerable (40%) de las importaciones de granos forrajeros. El asunto es cuándo y de qué manera se recuperarán estas economías y cuales son los efectos sobre los mercados de commodities agrícolas.

Una primera opción indica que la recuperación se realiza manteniendo el patrón de producción y consumo existente antes de la caída del socialismo y que, por tanto, las importaciones de insumos para la alimentación animal o de productos de origen animal se recuperarán progresivamente y llegarán a tener una alta significación en el comercio internacional. En este caso, la recuperación de los países del Bloque Socialista provocará nuevas presiones sobre los precios y tendencias alcistas.



Una segunda posibilidad es que la recuperación cambie de patrón y la privatización y liberalización de la producción agrícola en estos países permita una rápida expansión de la producción agrícola, en cuyo caso estos países podrían ser más autosuficientes en cereales forrajeros y por tanto no aumentar considerablemente sus importaciones. En este caso, ellos no presionarán el mercado y contribuirán a moderar los precios. En cuanto al plazo, la cuestión en discusión es si ésta se retrasará y tendrá un ritmo lento o si comenzará rápidamente y tendrá una dinámica acelerada.

## **EL PROCESO DE CREACIÓN DE ALCA.**

En diciembre de 1994, los líderes de las 34 naciones de las Américas, reunidos en Miami, dieron los primeros pasos en la definición de un curso de acción para establecer un Area de Libre Comercio de las Américas dentro del 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 acordaron crear una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales y de cooperación: internacionales y regionales.

En la primera reunión ministerial celebrada en Denver, Colorado, en junio de 1995, se dio forma concreta a los principios establecidos por los presidentes, acordándose que el ALCA sería un acuerdo comprehensivo que abarcaría tanto los temas tradicionales como también los nuevos.

Para tales fines, se establecieron siete grupos de trabajo con sus respectivos países 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.

También se dictaron algunos de los principios sobre los cuales se construirá el ALCA como los son la consistencia con las disciplinas multilaterales enmarcadas en la OMC, la compatibilidad con el concepto de regionalismo abierto, es decir, que la apertura del comercio intraregional no vaya en detrimento de la apertura frente a terceros países. Con ello, y al igual como ocurrió con la OMC, el ALCA representará un compromiso único que integre todas las obligaciones y derechos mutuos, lo que significa que los países deberán suscribir la totalidad de las obligaciones del Tratado.

La segunda reunión ministerial, que tuvo lugar en Cartagena, Colombia, en marzo de 1996, consolidó la cobertura temática de ALCA al adicionar a los siete grupos de trabajo ya existentes, cuatro nuevos grupos en las áreas de: viii) compras del sector público, Estados Unidos; ix) derechos de propiedad intelectual, Honduras; x) servicios, Chile y xi) política de competencia, Perú. Con la creación del Foro Empresarial, en esta reunión se ratificó la importancia que reviste para los gobiernos el desarrollo de acciones con el sector privado.



Un importante aspecto adelantado fue la discusión de las diferentes vías hacia la integración hemisférica, existiendo para ello, diferentes formas de interpretar este 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 alternativa consiste en adoptar uno de los acuerdos regionales más amplios del Hemisferio y convertirlo en el acuerdo marco o referencia, NAFTA o MERCOSUR, y emprender la integración del Hemisferio sobre esa base.

El tercer enfoque, “building blocks” o “ensamblaje de acuerdos” que consiste en la construcción del ALCA a través de la convergencia progresiva de los diferentes acuerdos subregionales, presumiblemente mediante negociaciones inter grupos.

La Tercera Reunión Ministerial de Comercio celebrada el 16 de mayo pasado, en Belho Horizonte,( Minas Gerais), Brasil ratificó el compromiso de que la creación del ALCA sea consistente con la OMC, particularmente en lo referido al Artículo XXIV del GATT de 1994 y con el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El artículo XXIV del GATT del 1994 define con cierto detalle sobre el grado de incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales vigentes, antes y después del establecimiento de una unión aduanera<sup>2</sup>. El artículo v del AGCS establece la plena libertad de los Miembros para suscribir acuerdos de integración económica tendientes a liberalizar el comercio de servicios entre las partes<sup>3</sup>.

Cinco aspectos importantes fueron reseñados en la última declaratoria: a) en primer lugar que al igual que en la OMC, las decisiones se aprueban por consenso; b) tal como ocurrió en la Ronda Uruguay, el resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único o *in toto* (single understanding) c) el ALCA coexistirá con acuerdos subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA, esto significaría que el ALCA se constituiría en una OMC plus y en el acuerdo paraguas para las negociaciones de los grupos subregionales de las Américas; d) se deja abierta la forma en que los países podrán negociar y adherir al ALCA ello podrá ser de manera

---

<sup>2</sup> Sobre ello, se debiera esperar que la OMC pudiera tener la capacidad de imponer el criterio de que la tarifa promedio de la unión aduanera no debiera ser superior a la media de las tarifas antes del establecimiento de la unión. Con ello, exceptuando lo relativo a normas de origen y normas técnicas (como barrera no arancelaria), de alguna manera se estaría avanzado en creación más que desviación de comercio. Incluso, en el párrafo 6 de artículo XXIV se establecen los procedimientos cuando un Miembro que quiera aumentar el tipo consolidado de un derecho, lo cual será sujeto de una negociación de buena fe con miras a conseguir un ajuste compensatorio mutuamente satisfactorio.

<sup>3</sup> Las condiciones planteadas son dos: a) que el acuerdo tenga una cobertura sectorial sustancial ( en términos de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro no estableciendo a priori ningún tipo de exclusión) y b) establezca la ausencia o eliminación de toda discriminación y la prohibición de introducir nuevas medidas discriminatorias.





individual o como un grupo subregional; e) aunque sin definir explícitamente el concepto de asimetría o de no reciprocidad, se daría una consideración especial a las economías más pequeñas.

Por último, durante esta reunión se comenzó a visualizar lo que debería ser la nueva institucionalidad interamericana, y se lanzó un nuevo Grupo de Trabajo sobre Solución de Diferencias con el objeto de formular recomendaciones específicas sobre los pasos a seguir para la construcción del ALCA en esta área. La pregunta es si para ALCA se constituiría un mecanismo específico para solución de diferencias o se mantendría el Organismo de Solución de Diferencias, (OSD), de la OMC, aparentemente se estaría pensando en la creación de una instancia interamericana para solución de diferencias, que se constituiría y actuaría sobre los principios y disciplinas de la OMC<sup>4</sup>.

Dos son los temas a definir durante las reuniones ministeriales preparatorias a la Cumbre Presidencial a celebrarse en Santiago de Chile en marzo de 1998, primero a sí el ALCA deberá ser negociado en etapas, y de ser así, con cuáles empezar y el segundo, referido al rol y composición de lo que sería la secretaría del ALCA.

Estados Unidos y MERCOSUR coinciden en que la negociación sea por etapas, sin embargo no coinciden ni en las etapas ni en los tiempos; MERCOSUR quisiera comenzar entre 1998 y 1999 con las medidas relacionadas para facilitar el comercio, dejar para 2000-2002 lo relativo al delicado tema agrícola y finalmente iniciar entre el 2003-2005 con los temas relativos al acceso a mercados. Los Estados Unidos plantean un proceso distinto iniciando con los aspectos relativos al acceso a mercado particularmente en cuanto a propiedad intelectual y posteriormente los otros temas. Canadá y el CARICOM plantean la posición de que todos los temas deben ser negociados simultáneamente con miras a estar acordados en su conjunto hacia el 2003-2005<sup>5</sup>.

En lo relacionado con la Secretaría, Estados Unidos y Canadá apoyarían la creación de una secretaría ad hoc para coordinar las negociaciones, organizar reuniones y desarrollar los estudios de apoyo. MERCOSUR se inclina en utilizar el comité tripartito conformado por OEA, BID y CEPAL. CARICOM quiere una secretaría que evolucione hacia una organización tipo OMC.

Finalmente, la fortaleza económica y política, así como el nivel de cohesión de los diversos esquemas de integración, constituirán un elemento importante de referencia en cuanto a la forma, contenidos, tiempos y velocidades de las negociaciones. En el cuadro No 6 se presenta una panorámica de los pesos relativos, en cuanto a un número parcial de indicadores del tamaño de los diversos esquemas de integración del Hemisferio.

---

<sup>4</sup> Aparentemente, la Comisión Jurídica Interamericana con sede en Río de Janeiro se estaría convirtiendo en un mecanismo de solución de controversias

<sup>5</sup> La experiencia durante las complejas y largas negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, indica que la secuencia práctica es: comenzar con todos los temas, sobre la marcha establecer etapas para luego culminar con los nuevos temas. Este elemento pudiera ser de referencia para la creación del ALCA.



**Cuadro No 6: Indicadores de Tamaño de los Esquemas de Integración del Hemisferio.**

| Esquema   | Población* | Porcentaje % | Área** | PIB***    | Porcentaje % |
|-----------|------------|--------------|--------|-----------|--------------|
| TLCN      | 372.590    | 53.97        | 21.743 | 7.287.521 | 87.90        |
| MCCA      | 28.330     | 4.10         | 423    | 30.007    | 0.36         |
| CARICOM   | 6.195      | 0.91         |        | 15.890    | 0.19         |
| MERCOSUR  | 197.687    | 28.64        | 11.863 | 735.300   | 8.87         |
| CA        | 97.585     | 14.13        | 4.719  | 161.754   | 1.95         |
| OTROS**** | 30.662     | 4.44         | 910    | 60.190    | 0.73         |

\*En miles, al 1993. \*\* Miles de Km cuadrados. \*\*\* En miles de US\$ dólares de 1993.

\*\*\*\* Incluye: Chile, República Dominicana, Haití y Panamá.

Fuente : Bernal L. Enero, 1997.

## CONCLUSIONES

Tres son las principales conclusiones que se derivan del presente trabajo y que impactarán de manera significativa la agricultura de ALC. La primera referida al impacto de la Ronda Uruguay sobre los escenarios agrícolas internacionales, en segundo lugar los procesos de modernización de la comercialización al interior de las economías, y en tercer lugar la irrupción en los mercados internacionales de productos agrícolas de economías emergentes y países del ex bloque soviético. Un cuarto elemento que ejercerá influencias a largo plazo en los países de ALC es la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La culminación de la Ronda Uruguay del GATT, y la consecuente creación de la OMC manifiesta la voluntad mayoritaria de los países del orbe por mantener un sistema de comercio internacional más previsible y transparente, consecuentemente, es de esperar que especialmente en aspectos agroalimentarios se continúe el proceso reforma comprometido por los países signatarios del GATT 94, dentro de ello es de esperar que se vayan disminuyendo los subsidios a la agricultura, tanto internos como a la exportación, y que se vayan ampliando los accesos a mercados internos. Los países de ALC debemos generar una adecuada institucionalidad que permita identificar y atender las nuevas oportunidades comerciales que de ello se derive y también estar atentos al seguimiento de los acuerdos para evitar que los países contratantes reintroduzcan nuevos subsidios y prácticas comerciales desleales.

Se debe continuar implementando disposiciones jurídicas y legales que generen un marco adecuado para modernizar los sistemas de comercialización agropecuarios de los países, relevando el enfoque integrado de cadenas productivas que de manera y dinámica promueva la identificación permanente de nuevos nichos de mercado. En este sentido, las cadenas agroproductivas y las relaciones contractuales que en ella se establezcan, deben inducir al agricultor primario a generar nuevas formas productivas que les permita introducir la flexibilidad necesaria para acompañar los cambios de gustos y preferencias de los mercados.



La mayor o menor incertidumbre, a mediano plazo, en los mercados agrícolas internacionales estará muy correlacionada con el curso que puedan tomar las economías emergentes del Asia, particularmente la de China así como también las de las ex Unión Soviética y los países de Europa del este. En la medida que estos países acentúen sus procesos de reformas hacia economías de mercado, se aumenta la posibilidad de que se vuelvan agrícolamente más autosuficientes disminuyendo así posibles presiones hacia arriba en los precios de los mercados internacionales. También es necesario tener en cuenta a largo plazo el patrón de desarrollo que estos países ya que en la medida que se vuelvan más industriales y menos agrícolas, los efectos sobre los mercados internacionales podrían ser bastante disímiles.

Finalmente, a largo plazo, para el año 2015, la forma que hayan tomado las negociaciones del ALCA podrá tener impactos diferenciales significativos sobre los sistemas agroalimentarios de los países de ALC. Sobre ello ya se anticipa que el resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único o *in toto* (single understanding) y que el ALCA coexistirá con acuerdos subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA, esto significaría que el ALCA se constituiría en una especie de OMC plus.

Se espera que durante las reuniones ministeriales preparatorias a la Cumbre Presidencial a celebrarse en Santiago de Chile en marzo de 1998, se resuelva un tema fundamental sobre si el ALCA deberá ser negociado en etapas, y de ser así, con cuáles empezar.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bejarano J.A. Políticas Agrícolas en los Países de la Comunidad Andina: Un Análisis Comparativo, borrador. IICA, Centro Regional Andino, Lima, Perú, setiembre de 1997.

Bernal R. "Paths to the Free Trade of the Americas". CSIS America Program, Policy Papers on the Americas. January 15, 1997.

Hernández J.L. Situación y Perspectivas de la Agricultura Andina, borrador. IICA, Centro Regional Andino, Lima, Perú, setiembre de 1997

Lacarte M. Julio "Ronda Uruguay del GATT, la globalización del comercio mundial". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, noviembre de 1994.

Miner W, et al. "Agriculture and the World Trade Organization, preparing for the 1999 round, paper prepared for the International Policy Council on Agriculture, Food and Trade (IPC), nov. 1996.

Parlamento Europeo. Consecuencias del Acuerdo en la Ronda Uruguay del GATT para el Sector agrario en la UE. Documento de trabajo. Julio de 1996.





