

LA AGRICULTURA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA PERSPECTIVA DEL AREA DE LIBRE COMERCIO (ALCA)

Jorge Caro C.

Funcionario del Centro Regional Andino del IICA, Jefe del Proyecto Multinacional sobre Comercio e Integración.

Los cambios que se dan a nivel mundial están transformando a América Latina y el Caribe (ALC). Atrás van quedando las influencias que dieran paso al modelo de sustitución de importaciones implantado en el período de la Posguerra. La disminución de los costos del comercio, a través de sistemas de transporte modernos y veloces, así como el aumento de un flujo transparente de la información (mediante ordenadores tecnológicamente más avanzados, la televisión satelital y el uso de tecnologías comunicacionales 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 se ha desvanecido la bipolaridad ideológica, dada la transición de las economías centralmente planificadas hacia economías más orientadas por la acción de los mercados.

En este contexto, las preguntas fundamentales son qué cambios adicionales se prevén a mediano y largo plazos y cómo prepararnos frente a los desafíos derivados de un contexto en permanente evolución. Pareciera que las respuestas no son del todo claras; sin embargo, existe evidencia de que estamos en un proceso de transición en que avanzamos construyendo puentes con materiales y estructuras del pasado y del futuro, en el cual, curiosamente, lo global se nutre de lo específico. También se plantea un segundo conjunto de preguntas en torno a cuál debe ser el papel de la agricultura, otrora aislada y sectorizada, y a cuáles deben ser las respuestas institucionales, públicas y privadas, para poder insertar competitivamente en los mercados globales a los agroproductores de los países de ALC.

La Agricultura en el Modelo de Sustitución de Importaciones

El concepto de industrialización como elemento característico de modernidad y de potencia económica surge en el período de la Posguerra. En el nuevo orden económico internacional, signado en la Conferencia de Bretton Woods, convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en julio de 1944, surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF) -hoy Banco Mundial-, constituido inicialmente para la reconstrucción de la Europa devastada por la guerra. También se planteó la creación de una organización internacional para el comercio, la cual se hizo realidad con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

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 al escenario comercial en el período entre las guerras mundiales. En la región se acumularon importantes reservas internacionales, las cuales se utilizaron para iniciar un proceso paulatino para sustituir las importaciones de la industria liviana por importaciones de una industria cada vez más pesada y sofisticada. Ello se llamó el modelo de sustitución de importaciones, que estuvo sustentado sobre la base de una fuerte protección arancelaria a la industria incipiente o infantil. Se planteó claramente un enfoque sectorizado de promoción industrial, dentro del cual la agricultura fue concebida como un sector productor de bienes salarios, lo que en la práctica se tradujo en la ejecución de un conjunto amplio de políticas que garantizaban la rentabilidad de la producción agrícola, así como la adquisición de la cesta

alimentaria por parte de los trabajadores vinculados a las actividades industriales a un mínimo costo.

El Ajuste Estructural y Sectorial en los Años Ochentas

A partir de 1980, con la crisis de la deuda externa de los países de ALC, se reduce 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 de demandar 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 (PAEs), que rompen con las políticas tradicionales aplicadas en los diversos sectores productivos. En los PAEs, que fueron concebidos sectorialmente neutros, la agricultura se articuló a los objetivos de la política económica global, cooperando en el incremento de los ingresos fiscales (mediante la reducción de subsidios), así como en el aporte a la generación o ahorro de divisas.

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 dismantelamiento de las restricciones no arancelarias. Con ello se buscaba el desarrollo de producciones nacionales modernas, que sería posible si las economías se abrían a una mayor competencia con el exterior. La Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Los avances más importantes en la liberalización del comercio internacional se han realizado mediante una serie de negociaciones comerciales multilaterales o "rondas" auspiciadas por el GATT. La Ronda Uruguay fue la última y la de mayor envergadura, la cual se desarrolló entre 1986 y 1993. En el nuevo GATT 1994, suscrito por los países en abril de 1994, en Marrakech, Marruecos, además de constituirse la OMC, se suscriben diversos acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías, comercio de servicios y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, se adopta una serie de decisiones y declaraciones ministeriales, y se suscriben cuatro acuerdos plurilaterales (sobre comercio de aeronaves civiles, contratación pública, productos lácteos, y carne bovina).

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 los países que permitan a las empresas productoras de bienes y servicios lograr una participación creciente en el comercio internacional.

De esta manera, en los años noventa se han creado o "relanzado" los procesos de integración económica continentales: a) en Europa: la Unión Europea (UE), la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI); b) en Asia: la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Consejo de Cooperación del Golfo; c) en las Américas: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Caribbean Community (CARICOM), el Grupo Andino (GRAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Incluso, han surgido también alianzas intercontinentales, como es el caso del Foro para la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (APEC).

Hacia la Reducción de los Subsidios en Agricultura

La culminación exitosa de la Octava Ronda de Negociaciones del GATT se constituye en un elemento que refuerza 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 la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, con lo cual la agricultura pasa a incorporarse formalmente en las disciplinas comerciales multilaterales que conllevan a diez principios básicos: 1) la arancelización de todas las barreras no arancelarias y el compromiso de no introducir nuevas barreras; 2) consolidación de todos los aranceles para el conjunto del universo arancelario; 3) consolidación de compromisos de acceso mínimo al mercado doméstico; 4) establecimiento de límites y compromisos de reducción de subsidios a las exportaciones; 5) prohibición de subsidiar nuevos productos; 6) reducción de las ayudas internas y subsidios a la producción doméstica, y prohibición de otros subsidios; 7) sistema de notificación y de examen de políticas comerciales; 8) armonización (homologación) de requisitos sanitarios y fitosanitarios; 9) prohibición de atar directa o indirectamente la ayuda alimentaria a exportaciones comerciales de productos agrícolas; y 10) establecimiento de un sistema y de procedimientos para la solución de diferencias.

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, tales como ambiente y comercio, prácticas de competencia y dumping social, y se convierte en un 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 NAFTA y el ALCA, 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.

El Proceso de Creación del ALCA

En diciembre de 1994, los líderes de las 34 naciones de las Américas, reunidos en Miami, Estados Unidos, dieron los primeros pasos en la definición de un curso de acción para establecer el ALCA mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión; además, acordaron concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005.

Después de tres reuniones ministeriales celebradas en Denver, Colorado, en junio de 1995, en Cartagena, Colombia, en marzo de 1996, y en Belho Horizonte, Brasil, el 16 de mayo pasado, se ha ido dando forma concreta a los principios establecidos por los presidentes, acordándose que el ALCA sería un acuerdo comprensivo, que abarcaría tanto los temas tradicionales como también los nuevos.

Para tales fines, se han establecido doce grupos de trabajo: i) Acceso a Mercados; ii) Procedimientos Aduaneros y Normas de Origen; iii) Inversión; iv) Normas y Barreras Técnicas al Comercio; v) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; vi) Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios; vii) Economías Más Pequeñas; viii) Compras del Sector Público; ix) Derechos de Propiedad Intelectual; x) Servicios; xi) Política de Competencia; y xii) Solución de Controversias.

Hasta la fecha existe consenso en cinco aspectos importantes: a) en que al igual que en la OMC las decisiones se aprueban por consenso; b) en que, tal como ocurrió en la Ronda Uruguay, el resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único o in toto (single understanding); c) en que el ALCA coexistirá con acuerdos subregionales, en la medida en que las obligaciones y los derechos 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) en que se debe dejar abierta la forma en que los países podrán negociar y adherirse al ALCA, que podrá ser de manera individual o como un grupo subregional; y e) en que se daría una consideración especial a las economías más pequeñas.

Dos son los temas que deben definirse durante las reuniones ministeriales preparatorias a la Cumbre Presidencial que se va a celebrar en Santiago de Chile en abril de 1998: a) si el ALCA deberá ser negociado en etapas, y de ser así, con cuáles empezar; y b) el rol y la composición de lo que sería la secretaría del ALCA.

Algunos países coinciden en que la negociación sea por etapas; sin embargo, no coinciden ni en cuáles deben ser las etapas ni en los tiempos. El MERCOSUR desea comenzar entre 1998 y 1999 con las medidas relacionadas para facilitar el comercio, dejar para el período 2000-2002 lo relativo al delicado tema agrícola, e iniciar entre el año 2003 y el 2005 los temas relativos al acceso a mercados. Los Estados Unidos plantean un proceso distinto: iniciar con los aspectos relativos al acceso a mercado, particularmente en cuanto a propiedad intelectual y tratar posteriormente los otros temas. Canadá y la CARICOM plantean la posición de que todos los temas deben ser negociados simultáneamente, a fin de que todos estén acordados entre los años 2003 y 2005. En lo relacionado con la secretaría, Estados Unidos y Canadá apoyan la creación de una secretaría ad hoc para coordinar las negociaciones, organizar reuniones y desarrollar los estudios de apoyo. El MERCOSUR se inclina a utilizar el comité tripartito conformado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La CARICOM, en cambio, desea una secretaría que evolucione hacia una organización tipo OMC.

El ALCA y las Negociaciones Multilaterales sobre Agricultura

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 que la agricultura se convirtió en el elemento central alrededor del cual se definió la naturaleza y el alcance de los acuerdos finales.

Dentro de los doce grupos de trabajo creados en el proceso de construcción del ALCA, el tema de la agricultura está implícito y aparece de forma explícita en el mandato a los grupos de Acceso a Mercados; de Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios; y lógicamente de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

El Grupo de Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios ha recibido el mandato de la identificación de los subsidios a la agricultura y su tratamiento y la promoción de las obligaciones estipuladas por la OMC en esta área. Al respecto ya se avanza en el inventario y en las propuestas para el tratamiento de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Algunos países han presentado propuestas para abordar este tema, pero otros manifiestan dificultad en el logro de este objetivo.

Sería de esperar que durante las próximas reuniones el tema agrícola comience a aparecer con más fuerza en otros grupos de trabajo. Incluso, los negociadores, en su debido momento, deberán compatibilizar las negociaciones sobre el tema agrícola en el ALCA con las multilaterales de la OMC, ya que, como se acordó en Marrakech, un año antes de la finalización del proceso de reformas en materias del comercio agrícola se entraría en un nuevo proceso de negociaciones multilaterales, correspondiendo el inicio de las conversaciones en el año 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 señaló es uno de los más controversiales.

Conclusiones

La culminación de la Ronda Uruguay del GATT y la consecuente creación del OMC manifiestan la voluntad mayoritaria de los países del orbe por mantener un sistema de comercio internacional más previsible y transparente. En consecuencia, es de esperar que especialmente en aspectos agroalimentarios se continúe el proceso de reforma al que se

comprometieron 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 deben generar una adecuada institucionalidad que permita identificar y atender las nuevas oportunidades comerciales que de ello se derive, y también deben estar atentos al seguimiento de los acuerdos, a fin de evitar que los países contratantes reintroduzcan nuevos subsidios y prácticas comerciales desleales.

En el 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. Al respecto 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 en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Esto significaría que el ALCA podría constituirse en una especie de "OMC plus".

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