

# LA AGRICULTURA Y LOS MODELOS DE INTEGRACIÓN EN LA NEGOCIACIÓN DEL ALCA

José Briceño Ruiz  
Centre de Recherches sur l'Amérique Latine et Caraïbes (CREALC),  
Institut de Estudios Políticos, Aix-en-Provence, Francia

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) supone la aparición de un nuevo modelo de integración. Tradicionalmente, la teoría de la integración ha distinguido entre el modelo comercialista liberal y el modelo intervencionista, como el propuesto por Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante la primera oleada de integración en América Latina y el Caribe y, aunque de una manera diferente, el desarrollado en Europa Occidental desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 (Vacchino, 1980).

El núcleo de las propuestas comercialistas de integración es la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que impiden el libre flujo de bienes y servicios. En este caso la meta es establecer una zona de libre comercio mediante la reducción gradual y programada de las tarifas aduaneras. Sin embargo, en esquemas comercialistas tradicionales como la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) o la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), se aceptaba excluir al sector servicios y a la agricultura del programa de liberalización comercial.

La CEPAL propuso un modelo intervencionista cuyo objetivo era la creación de un espacio económico dentro del cual los países miembros promoverían programas de industrialización y de transformación productiva de las economías de la región. Durante su período de apogeo, el modelo de la CEPAL se identificó como una estrategia exclusivamente proteccionista cuyo emblema fue la política de industrialización por sustitución de importaciones

(ISI) a escala regional. Sin embargo, algunos trabajos que han reexaminado la propuesta de integración de Prebisch y la CEPAL concluyen que a pesar del énfasis en la ISI, válida para la época y en el contexto internacional en que se implementó, ésta nunca fue contraria a la inserción de las economías latinoamericanas en los mercados mundiales (Briceño, 1999; Salazar 1993). El modelo intervencionista en la Unión Europea ha sido diferente, pues nunca se propuso como meta la industrialización, ya avanzada en Europa en el momento de comenzar el proceso de integración en los años cincuenta, pero otorgó un papel importante al Estado a través de políticas de protección a los consumidores, de asistencia a las regiones menos favorecidas de los países miembros y de una política agrícola común.

Ciertamente, es posible encontrar otros modelos como la integración planificada de la ya desaparecida COMECON o modalidades intermedias como el llamado regionalismo abierto. Sin embargo, ellas no son sino variaciones de los dos modelos principales. Por ejemplo, el regionalismo abierto es considerado en Asia y el Pacífico como un camino hacia el multilateralismo a través de una radical liberalización del comercio y las inversiones. En este aspecto se asemeja al modelo TLCAN, pero a diferencia de este último el regionalismo abierto en Asia – Pacífico acepta la participación del mayor número de países, incluso aquellos que no están ubicados en la región. La propuesta de regionalismo abierto en América Latina y el Caribe es, en cambio, la combinación de las ideas cepalistas de transformación productiva con equidad con la liberali-

zación del comercio intra - zonal.

Es evidente que el TLCAN se aleja en varios aspectos de los modelos comercialistas tradicionales al proponerse, junto con la meta de crear una zona de libre comercio, la regulación de sectores vitales como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las normas ambientales y del trabajo relacionadas con el comercio, que lo convierten en un esquema que trasciende las medidas convencionales de reducción arancelaria. Estas materias no eran incluidas en los antiguos procesos de integración y su regulación se ha realizado sobre todo en el ámbito multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Incluso en materia de liberalización comercial, el TLCAN presenta innovaciones que permiten considerarlo como "único en su tipo" (Caballero, 1991: 42). Ciertamente, el TLCAN es aún una modalidad comercialista, aunque radicalizada debido a que el libre comercio se ha convertido en una meta a alcanzar no sólo, como en los esquemas comercialistas tradicionales, mediante la reducción arancelaria sino también a través de la flexibilización de la legislación de todas las materias que tengan alguna vinculación con el comercio, como el empleo o la propiedad intelectual. Por esta razón, el TLCAN puede ser descrito como un modelo *comercialista modificado*, distinto de los viejos esquemas creados en América Latina y el Caribe durante las décadas de los sesenta y los setenta y de la experiencia de integración en Europa Occidental.

Uno de los sectores en los que se manifiesta de forma meridiana la diferencia entre el "modelo TLCAN" y el "modelo Unión Europea" es la agricultura. En este ensayo se analizan estas diferencias entre estos modelos de integración considerando la agricultura como variable explicativa. La inclusión de la agricultura en el debate actual sobre los modelos de integración permite relativizar la importancia de la dicotomía comercialismo – intervencionismo en el debate actual sobre la política de integración y demuestra que la adopción de un modelo determinado no responde solamente a su racionalidad o irracionalidad desde el punto de vista de la teoría económica, sino también a una serie de variables políticas que dependen del contexto nacional e internacional de los países.

Como estudio de caso para analizar esta problemática se ha escogido el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La presencia de dos proyectos de integración hemisférica, lo que se ha mostrado durante el período de pre-negociación que se inició con la Conferencia Ministerial de Denver (en 1995) y que continuó en la fase de negociación que comenzó en Toronto (Canadá) en 1999, justifica la escogencia del ALCA. Por un lado, Estados Unidos propone un modelo que otorga prioridad a la liberalización radical de los intercambios y

de las inversiones y a la flexibilización de las normas que estén relacionadas con el comercio. En este sentido, la propuesta de integración económica es descrita como un tipo de comercialismo radical que pretende favorecer una integración profunda (*deep integration*)<sup>1</sup> de las economías de los países miembros a través de la pura lógica del mercado. Frente a este modelo el MERCOSUR propone una integración comercial menos radical que permita cierta forma de intervencionismo como, por ejemplo, la protección del sector automotor. Esta descripción de las negociaciones del ALCA, que muestra a Estados Unidos favorable al modelo TLCAN y al MERCOSUR apoyando el modelo Unión Europea es relativizada al incluir la agricultura como variable.

Aunque el MERCOSUR ha favorecido políticas intervencionistas, al mismo tiempo apoya un tipo de liberalización del comercio agrícola similar a la realizada en el contexto del TLCAN. Esto se explica porque los países del MERCOSUR son líderes mundiales en la producción de rubros como los lácteos, las carnes, la soja, el trigo y el café. Sin embargo, muchos de estos bienes no pueden acceder al rico mercado de Estados Unidos o de la Unión Europea (UE), debido a las políticas proteccionistas (Hillcoat, 2000). En consecuencia, el MERCOSUR no puede aceptar un tipo de política agrícola, en el contexto del ALCA, que se asemeje al intervencionismo de la UE, incluso si como esquema de integración ha favorecido políticas intervencionistas en otros sectores. Esto permite plantear un debate sobre los fundamentos de la política de integración de los Estados y argumentar que ésta se establece no sólo sobre la base de la adhesión ideológica a un modelo particular de integración, sino por la adhesión pragmática a un tipo de estrategia que permita fortalecer el interés nacional de los países<sup>2</sup>. El ejemplo del ALCA es esclarecedor pues demuestra que las posiciones de los socios mayores (Estados Unidos y el MERCOSUR) giran entre el comercialismo y el intervencionismo, según sea su interés en defender determinados sectores de sus economías. En este trabajo se analiza la manera como el sector agrícola participa en este juego político-económico que determina las posiciones nacionales frente al ALCA, entendiéndose, por supuesto, que se trata sólo de una variable y, en consecuencia, no necesariamente la que determinará de forma

1 "*Deep integration*" es la denominación que se ha utilizado para describir el nuevo tipo de regionalismo, debido a que éste se propone una liberalización de bienes y servicios, libre circulación de capital, armonización de los regímenes regulatorios, en particular sobre el medio ambiente y los estándares laborales y de cualquier otra política interna que se perciba como dañina a la competitividad.

2 La adhesión ideológica supone un compromiso con ciertas ideas o concepción del mundo. La adhesión pragmática, en cambio, privilegia la defensa de los intereses particulares de un grupo.

exclusiva el modelo final del ALCA.

### LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA Y LOS MODELOS DE INTEGRACIÓN

#### LA AGRICULTURA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN EUROPA

En la experiencia de integración europea la agricultura fue un sector clave desde sus inicios en la década del cincuenta. La Política Agrícola Común (PAC) es el mejor ejemplo de intervencionismo estatal en cualquier esquema de integración. La implementación de una costosa política dirigida a garantizar los precios internos y asegurar el mercado comunitario a los productores europeos ha convertido a la UE en el segundo productor mundial de bienes agroalimentarios. Ciertamente, la PAC no es el único ejemplo de intervencionismo en la UE, se pueden citar también la política para favorecer las regiones menos avanzadas o el proyecto Airbus. Sin embargo, la PAC constituye una especie de paradigma del intervencionismo estatal en materia de integración económica. Sus fundamentos se encuentran en el artículo 39 del Tratado de Roma (1958), en el que se señala que los objetivos de la PAC son:

- 1 Incrementar la productividad agrícola.
- 2 Promover la utilización óptima de los recursos, en especial del factor trabajo.
- 3 Asegurar un estándar de vida digno a la población dedicada a la actividad agrícola.
- 4 Estabilizar los mercados y asegurar ciertas producciones.
- 5 Asegurar la oferta agrícola a los consumidores a precios razonables.

Estos principios fueron objeto de un arduo debate a partir de la Conferencia de Stressa (1958) y se convirtieron en el fundamento de la PAC, aprobada en 1962. En ésta se establecieron dos mecanismos para proteger el sector agrícola. En primer lugar, las autoridades comunitarias decidieron defender a sus agricultores contra las importaciones baratas del resto del mundo mediante la implementación de gravámenes a las importaciones de todos los bienes agrícolas que ingresan al mercado europeo. Estos gravámenes se establecen utilizando un “precio de referencia”, que es fijado para cada bien teniendo en cuenta la zona de mayor déficit y, por lo tanto, el lugar con el precio de mercado más elevado al interior de la UE. Para los cereales, por ejemplo, es el precio de mercado en Duisburg, en el Ruhr. De este precio se deducen los costos de transporte desde Rotterdam (el puerto más importante en la UE). De esta operación se obtiene el “precio umbral”, es decir, el precio mínimo que debe tener un bien agrícola importado al entrar al mercado de UE para impedir que disminuya “el precio de referencia”. Así se calcula el gravamen variable a las importaciones, que es la diferencia entre el precio del ce-

real transportado desde Rotterdam y el “precio umbral”.

La UE dispone además de un sistema de intervención de precios para evitar que una presión excesiva hacia la baja pueda afectarlos. El objetivo del sistema es establecer un piso en el mercado, de manera que cuando un precio se aproxime a este nivel, los Estados miembros, en nombre de la UE, estén obligados a comprar a los agricultores la producción excedentaria, aunque se deben considerar otros factores como la existencia de un mínimo de calidad y el volumen de los *stocks* existentes. Este sistema de apoyo a los agricultores es complementado con reembolsos o restituciones a las exportaciones, lo que supone subsidiarlas cuando los precios mundiales sean menores que al interior de la UE, permitiendo así a los agricultores europeos vender sus productos en los mercados mundiales.

La PAC fue objeto de severas críticas de parte de los países productores de bienes agrícolas. Incluso en la UE, países como Gran Bretaña promovieron su reforma durante la década de los ochenta, la primera en 1984 y la segunda en 1988. El objetivo de éstas fue limitar los apoyos financieros otorgados a los agricultores y corregir los desequilibrios financieros y de mercado creados por la PAC. Sin embargo, estas iniciativas fracasaron porque no alteraron efectivamente el sistema de apoyos de la misma.

Otro intento de reforma fue realizado en 1992, conocido como la *Reforma MacSharry*, que aunque mantuvo el sistema de apoyo de precios, aprobó importantes reducciones en su concesión, con el propósito de minar su efectividad. El nuevo sistema incluye la reducción durante un período de tres años de la producción agrícola y la compensación a los productores mediante pagos directos. Además, todas las fincas que produzcan un volumen mayor de 92 toneladas de cereales deben cesar la producción en al menos 15% de su tierra arable. Los productores de gran tamaño no tienen la obligación de cesar su producción, pero si no lo hacen no serán elegibles para los pagos compensatorios por la disminución de los precios de sus producciones. En todo caso, la innovación más importante del nuevo sistema es que está basado en el área plantada y no en el volumen de producción, como en el viejo sistema (Ackrill, 1994).

La *Reforma MacSabrry* se propuso fundamentalmente reducir la intervención del Estado para mantener los precios de mercado y remplazar este tipo de intervención por una ayuda directa por hectárea atribuida sobre una base histórica, como se realiza en Estados Unidos. El objetivo de esta reforma es doble. Por un lado, permite satisfacer a quienes reclaman una disminución del presupuesto agrícola y de la sobreproducción de ciertos bienes. La *Reforma MacSharry* ha permitido una reducción en los gastos para mantener los precios internos, aunque sin afectar los subsidios para la exportación y los otros mecanismos de inter-

vención. Esto permite mantener estable el ingreso de los productores europeos, evitando así la movilización de uno de los grupos de presión más poderosos de la UE. Por otro lado, la *Reforma MacSharry* fortalece a la UE al negociar con Estados Unidos, pues al adoptar un sistema similar al existente en este país, aquella puede intentar mantener los apoyos domésticos directos a cambio de una reducción de los subsidios a las exportaciones (Green, 1998: 327).

Sin embargo, la conclusión de la Ronda Uruguay y la continuación de la liberalización de los intercambios internacionales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligan a la UE a profundizar aún más la reforma de la PAC. Es conveniente, por lo tanto, realizar, aunque sea brevemente, una breve descripción de las nuevas normas multilaterales sobre agricultura surgidas de la Ronda Uruguay, para poder contextualizar los esfuerzos europeos de reformar la PAC.

El Acuerdo Agrícola del GATT se propone una reforma del sector y la promoción de políticas que sean más orientadas al mercado. Su meta es modificar los mecanismos de apoyo gubernamental a los agricultores por medidas que no distorsionen el comercio. Para ello, el acuerdo se concentra en tres aspectos: el acceso a los mercados, los apoyos internos y los subsidios a las exportaciones.

En lo que se refiere al acceso a los mercados, el Acuerdo propone la eliminación de las cuotas u otras medidas no arancelarias y su sustitución por tarifas aduaneras. Así, en el acuerdo se incluye un programa de "tarificación", es decir, de conversión de las cuotas y demás barreras no arancelarias en aranceles. De igual manera, el acuerdo incluye un programa de disminución de los aranceles a partir de 1995, estableciéndose la obligación de una reducción de un 36% en seis años para los países desarrollados y de un 24% en 10 años para los países en desarrollo (WTO, 2000a).

En cuanto a los apoyos domésticos, el Acuerdo establece el compromiso de eliminar aquellos que tengan un efecto directo sobre la producción y el comercio, descritos como el compartimento o caja roja (conocida en inglés como "*orange box*"). Como éstos provocan distorsiones en el comercio, se propone su reducción en un 20% en un lapso de seis años para los países desarrollados, y en un 13% en diez años para los países en desarrollo. Se establece una tercera categoría de países: los menos desarrollados, que no tienen la obligación de realizar ninguna reducción (WTO, 2000a). Al lado de los apoyos incluidos en el compartimento o caja roja están los del compartimento o caja verde ("*green box*")<sup>3</sup> y los del compartimento o caja azul ("*blue*

*box*")<sup>4</sup>. Los primeros pueden mantenerse, los segundos, en cambio, se consideran como resultado de un acuerdo entre Estados Unidos y la UE durante la Ronda Uruguay y, por lo tanto, pueden ser negociados o eliminados en la Ronda del Milenio iniciada en Seattle en 1999.

Finalmente, el Acuerdo Agrícola del GATT prohíbe los subsidios a las exportaciones, a menos que éstos sean establecidos por compromisos entre los países. Los socios de la OMC deben reducirlos tomando como base el promedio de los subsidios otorgados durante el período 1986-1990. Para los países desarrollados la reducción de los subsidios a las exportaciones es de un 36% en seis años, a partir de 1995, mientras que el volumen de sus exportaciones subsidiadas debe disminuir en un 21% en un lapso de seis años. Los países en desarrollo tienen que reducir los subsidios en 24% y el volumen de sus exportaciones subsidiadas en 14% en un período de seis años a partir de 1995. Los países menos desarrollados no tienen ninguna obligación de reducción (WTO, 2000a)

Este conjunto de medidas, resultado de la Ronda Uruguay del GATT, son contradictorias con el modelo agrícola impuesto en la Europa comunitaria desde los años sesenta. La tímida *Reforma MacSharry* está lejos de satisfacer las demandas de un comercio agrícola más libre, que constituye uno de los pilares de la Ronda del Milenio. Por ello, la continuación de la reforma de la PAC es uno de los puntos centrales de la Agenda 2000 de la UE, acordada en 1995 durante el Consejo Europeo de Madrid. En ésta se establece el compromiso de continuar la reducción de los apoyos a los precios de las materias primas, la reducción de los volúmenes de producción y la inclusión de medidas de carácter social y de protección del medio ambiente como parte integral de la PAC (Green, 1998: 327). Estos compromisos de reformar la PAC contrastan con la actitud de las instituciones comunitarias y con la posición negociadora de la UE en la Ronda del Milenio, que evidencian un fuerte apego al modelo agrícola creado en los primeros años del proceso de integración y limitan la reforma a lo ya realizado en el proyecto *MacSharry*.

Un primer argumento para validar esta última afirmación es la promoción del concepto de multifuncionalidad agrícola. La agricultura es multifuncional porque no se limita sólo a la producción de bienes sino que cumple otras diversas funciones. Además de su función de producción, la agricultura incide, por ejemplo, en la preservación del medio ambiente rural y garantiza una alimentación sana y de calidad a la población (European Commission, 1999: 1). En consecuencia, la regulación de la agricultura a escala

3 Incluye apoyos que no distorsionan el comercio como créditos para investigación, asistencia social, medidas para contribuir a la protección del medio ambiente o de apoyo a la infraestructura.

4 Incluye mecanismos de apoyo a ciertos productos que se acompañan de medidas de control de la demanda.

multilateral no debe limitarse a su aspecto comercial o a promover una mayor orientación de mercado, sino que debe considerar su naturaleza multifuncional. Al lado de este concepto de multifuncionalidad, que ciertamente puede utilizarse para justificar la continuación del proteccionismo agrícola en la Unión Europea (UE), la posición negociadora de esta última en la Ronda del Milenio demuestra el poco interés en avanzar más allá de lo acordado en la Ronda Uruguay y en la reforma MacSharry. Esto es implícitamente señalado en el documento “The Blue Box and Other Support Measures to Agriculture”, presentado por los negociadores comunitarios al Comité de Agricultura de la OMC en junio de 2000. En el documento se apoya el mantenimiento del “compartimiento azul”, pues la experiencia europea, iniciada en 1992, habría demostrado que éste es un mecanismo que permite la transparencia de las políticas de apoyo y el establecimiento de un balance del mercado (European Commission, 2000a: 2). En otro documento presentado ante el Comité sobre Agricultura en septiembre de 2000, la UE anuncia su posición sobre la reducción de los subsidios a las exportaciones. Como punto de partida se señala que los subsidios a las exportaciones son tan sólo una de las políticas que pueden distorsionar el comercio agrícola. Existen otras medidas que deben ser consideradas en las negociaciones como los créditos a las exportaciones, el sistema de apoyo de mercados o la existencia de empresas agrícolas estatales. En consecuencia, la UE subordina la reducción de los subsidios a la reglamentación de todas estas medidas que no permitan un comercio equitativo. Según la UE, “disciplinar sólo este tipo de medida de apoyo a las exportaciones (los subsidios) es discriminatorio y genera la impresión equivocada de que los subsidios a las exportaciones distorsionan el comercio más que otras medidas” (European Commission, 2000b: 6). Para la UE las distorsiones al comercio dependen más de la forma como una medida es empleada y del contexto de su aplicación que de la naturaleza de la medida (European Commission, 2000b: 6). En resumen, la UE realiza una defensa de los mecanismos que constituyen la base de la PAC, en su versión reformada en 1992 y se muestra poco dispuesta a ceder a las presiones multilaterales.

#### **EL SECTOR AGRÍCOLA EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

El sector agrícola fue objeto de un tratamiento especial en la mayoría de los esquemas de integración en América Latina y el Caribe. La incorporación de los bienes agrícolas al proceso de liberalización comercial fue parcial y en gran medida sometida a la lógica de promoción de la industrialización que inspiraba a los procesos de integración en los años sesenta y setenta (Gutiérrez 1998: 21). La mayoría de los gobiernos privilegiaban la protección de la agroindustria,

un sector en el que la ISI había avanzado de forma considerable. En consecuencia, las propuestas de la CEPAL se limitaban a reconocer la especificidad de la agricultura latinoamericana y a otorgarle protección frente a la competencia extranjera (Izam y Onffroy, 2000: 10).

En el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se señalaba que debido a la similitud de los bienes producidos no era necesario establecer ningún acuerdo de libre comercio agrícola pues los productos a intercambiar serían mínimos (Lizano, 1975). En el MCCA no se aceptó ninguna política para impulsar el desarrollo agropecuario o liberalizar el comercio de bienes agrícolas en la región. A pesar del éxito reconocido del MCCA en cuanto a la liberalización del comercio en la década de los sesenta, éste no incluyó los bienes agropecuarios que permanecieron sometidos a numerosas restricciones arancelarias, manteniéndose una estructura de protección que contribuyó a crear un sesgo anti-agrícola (Rueda, 1998: 101).

En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se aceptó la liberalización del comercio agrícola debido a la necesidad de incluir lo esencial del intercambio regional en el proceso de desgravación, como lo exigía el artículo 24 del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Sin embargo, los logros en la liberalización comercial fueron mínimos. El limitado avance en la liberalización del comercio agrícola obedeció en gran medida a razones políticas. El discurso nacionalista de seguridad nacional de varios gobiernos militares no aceptaba ninguna dependencia de los mercados foráneos en cuanto a la seguridad agroalimentaria y, por lo tanto, no apoyaba avanzar demasiado en la liberalización del comercio agrícola. Existían también razones de política interna. El libre comercio generaría una relocalización de la actividad agrícola sobre la base de las ventajas comparativas de los países miembros y estimularía la competencia y la especialización regional, obligando a algunos productores a dejar de producir y a otros a mejorar su eficiencia. Esto suponía, a no ser que se estableciera la libre movilidad del factor trabajo, el cierre de actividades no competitivas, con el consecuente incremento del desempleo (Yudelman, 1970). Un creciente desempleo del sector agrícola podía contribuir a la inestabilidad política en América Latina y el Caribe durante la década del sesenta.

Este contexto político y la naturaleza del proyecto de integración, cuyo núcleo era la industrialización, explican en parte la poca relevancia de la agricultura en la dinámica integracionista. En la ALALC se intentó incluso dinamizar el proceso de integración agrícola. La Resolución 100 aprobada en 1965 proponía la coordinación y armonización de las políticas agrícolas, el establecimiento de normas para la organización de los mercados de bienes agrícolas y medidas para mejorar la productividad. Sin embargo, esta reso-

lución nunca fue implementada (Izam y Onffroy, 2000: 11). La poca operatividad de la ALALC condujo al entonces presidente de Chile, Eduardo Frei, a presentar un nuevo proyecto de integración regional en 1965. En materia agrícola, la propuesta chilena recomendaba la suscripción de acuerdos de complementación agrícola y el impulso de la reforma agraria. Esto se lograría mediante un programa de desarrollo de la producción y del intercambio agrícola, en el que se incluía una política de precios y un programa de inversiones. Este proyecto no fue nunca aplicado en la ALALC pero constituyó “una base importante para la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969, que creó el Grupo Andino o Pacto Andino” (Izam y Onffroy, 2000: 10).

El Pacto Andino fue la iniciativa de integración más ambiciosa en materia de integración agrícola. Uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena fue el desarrollo de programas regionales de desarrollo agropecuario y agroindustrial y de políticas para asegurar una mayor seguridad agroalimentaria. En el Acuerdo se fijó de manera expresa la meta de establecer una Política Agrícola Común Andina (PACA) que incluiría no sólo los aspectos comerciales sino también el desarrollo tecnológico, la sanidad y la protección de los recursos naturales. Como en los otros esquemas de integración, el progreso de la integración agrícola fue mínimo y la propuesta de una PACA fue letra muerta (Gutiérrez, 1998).

La importancia de la agricultura en los proyectos de integración en América Latina y el Caribe se modifica en la nueva oleada de integración que se inicia a fines de la década de los ochenta. La adaptación de la integración a la estrategia de apertura y de regulación económica del Consenso de Washington ha permitido la incorporación del sector agrícola en la mayoría de los esquemas existentes en la región. En el MCCA, por ejemplo, se aprobó en 1991 un Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAACA) que incluye de forma plena este sector en el proceso de integración. El PAACA fue posteriormente confirmado en el Compromiso Agropecuario de Panamá (1992) y en el Protocolo de Guatemala, aprobado en 1993 (CEPAL, 1997; Rueda, 1998). En el Pacto Andino (Comunidad Andina luego del Protocolo de Trujillo de 1996), se ha reactivado la propuesta de establecer una PACA. Su objetivo es incrementar la seguridad agroalimentaria y armonizar las políticas agrícolas, el establecimiento de un sistema de franjas de precios y la coordinación de posiciones conjuntas en las negociaciones internacionales (Gutiérrez, 1998; Izam y Onffroy, 2000).

El MERCOSUR también favorece la integración del sector agrícola. En el Tratado de Asunción (1991) se estableció un Subgrupo de Trabajo sobre Política Agrícola que ha promovido una estrategia para modificar o eliminar las

políticas nacionales de apoyo interno, como por ejemplo los créditos agrícolas con tasas de interés preferenciales, y las intervenciones estatales para asegurar volúmenes de almacenamiento superiores a las necesidades de la seguridad alimentaria. A pesar de los esfuerzos del Subgrupo Agrícola, el avance en esta materia ha sido limitado debido a la reticencia de los países miembros. La excepción ha sido Argentina, país que ha impulsado la mayor parte de las propuestas para dismantelar las políticas de apoyo interno a la producción.

La liberalización del comercio agrícola es otra meta del MERCOSUR. El Arancel Externo Común (AEC), establecido en la Cumbre de Ouro Preto (en 1995), fija un arancel cero para el intercambio agrícola entre los miembros del bloque comercial, mientras que el nivel de protección frente a terceros países oscila entre 0 y 20 por ciento, según los productos. La notable excepción es el azúcar, excluida totalmente del régimen de libre comercio. De igual manera, en Ouro Preto se aceptó una lista de excepciones flexibles lo que supone variaciones en el arancel externo común que tienen un carácter transitorio y se adoptan cada vez que la oferta doméstica no sea suficiente para satisfacer la demanda interna (Hillcoat y Chalout, 1997: 19). La meta de una liberalización del comercio agrícola intra-MERCOSUR ha avanzado de forma considerable, lo que ha permitido que ciertos rubros agrícolas de Argentina y Uruguay hayan encontrado un mercado seguro en Brasil. Por ejemplo, según Hillcoat (2000: 14), las exportaciones de productos agrícolas de Argentina al MERCOSUR han pasado de 580,8 millones de dólares en 1990 a 1.823,6 millones en 1998. Para Izam y Onffroy (2000: 15), este crecimiento obedece a la complementariedad de los sectores agrícolas al interior del MERCOSUR, aunque tal incremento se ha concentrado en pocos productos, en particular las aves y el trigo.

Una notable excepción en esta tendencia de incorporar al sector agrícola en los procesos de integración es el Grupo de los Tres (G-3). A pesar de la gran semejanza entre el Acuerdo de Libre Comercio del G-3 (TLCG3) y el TLCAN en aspectos como las inversiones o la propiedad intelectual, en materia agrícola el primero se aleja de los compromisos de apertura acordados por los tres países de América del Norte y por el resto de los esquemas de integración de la región. Esto ha conducido a especialistas como Gutiérrez (1999: 124) a señalar que los países del G-3 fueron extremadamente cautelosos en cuanto a la liberalización del comercio del sector agroalimentario, que “resultó exageradamente protegido, al menos en lo que se refiere al comercio entre Colombia y México y Venezuela y México”. Como el comercio entre Venezuela y Colombia se rige por las disposiciones de la PACA, es una materia que no regula el TLCG3. Este último establece el compromiso de

liberalizar el comercio agroalimentario, pero cada país estableció listas de excepción que incluyen bienes que pueden ser afectados por restricciones cuantitativas, sistemas de bandas de precios o que pueden ser excluidos del programa de eliminación de aranceles sin ningún requerimiento propio. Esta lista de bienes sensibles incluye los productos más importantes de cada país, lo que es ya un obstáculo para dinamizar el comercio (Gutiérrez 1999: 124-125). Esto demuestra que en el G-3 el compromiso con la liberalización del comercio agrícola es menor si se compara con el MERCOSUR, la CAN o el MCCA.

Este breve análisis permite señalar que durante la primera oleada de la integración la situación de la agricultura en los procesos de integración en América Latina y el Caribe giró entre su inclusión marginal, como en el MCCA y la ALALC, o el tímido esfuerzo del Grupo Andino de establecer una política común como en Europa Occidental. Si se retoma la discusión sobre los modelos de integración es válido argumentar que el Acuerdo de Cartagena adoptó un modelo intervencionista cercano a la PAC europea y que no apoyaba solamente la liberalización del comercio agrícola sino también políticas sectoriales complementarias. En la nueva oleada de integración el viejo proyecto andino de crear una política común agrícola se mantiene, pero este modelo debe subsistir con el implementado en el MCCA y el MERCOSUR, cuyo objetivo fundamental es la desgravación arancelaria y el libre comercio agrícola.

En efecto, la Comunidad Andina estableció como fundamentos de la PACA en 1990:

1. la igualación de las condiciones de competencia en los mercados subregionales,
2. el mayor impulso a los programas conjuntos de desarrollo,
3. la adopción de posiciones únicas en los foros internacionales y de un régimen común para el tratamiento de las donaciones de alimentos,
4. la armonización de los incentivos y de la política de exportación y de los mecanismos de estabilización del costo de las importaciones provenientes de terceros,
5. la eliminación progresiva de los factores que originan distorsiones de los precios; y
6. la consolidación de la zona de libre comercio y el fortalecimiento de las actividades sanitarias.

Para alcanzar estos objetivos, que trascienden al simple perfeccionamiento de una zona de libre comercio, se han creado varios sub-sistemas que son parte de la PACA:

1. El Sistema Andino de Seguridad Agropecuaria, que establece los principios, criterios y procedimientos para proteger la salud de los vegetales y animales y facilitar el comercio de esos productos y algunos de sus insumos.
2. El Sistema Andino de Franjas de Precios, que es un mecanismo para estabilizar el costo de importación de un

conjunto de productos agropecuarios para el mercado de la subregión.

3. El sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria de los países andinos por medio de un conjunto de indicadores y otros mecanismos (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2000).

El MERCOSUR, en cambio, propone solamente una radical liberalización del sector agrícola y la armonización de normas sanitarias y fitosanitarias, excluyendo el mecanismo de franjas de precios y sometiendo la regulación de los subsidios a las exportaciones y los apoyos internos a la producción a las normas del Acuerdo Agrícola del GATT. Argentina ha intentado modificar esta situación y establecer una política común en materia agrícola, dirigida a incrementar la producción y la productividad, así como a lograr la apertura de nuevos mercados externos (Izam y Onffroy, 2000: 22). La agenda para el año 2000 del Subgrupo de Trabajo "Agricultura" del MERCOSUR confirmó la existencia de un interés de ir más allá de la simple liberalización y de crear una política regional en la materia. La agenda tuvo como sus dos grandes objetivos:

- Crear las condiciones adecuadas para incrementar la productividad de la agricultura, el progreso tecnológico y el desarrollo racional de la producción a partir de la libre circulación de los productos agrícolas y agroindustriales. De igual manera, se propuso la coordinación de las acciones e instrumentos de las políticas nacionales, inclusive en materia de abastecimiento alimentario regional.
- Realizar un seguimiento y análisis de las políticas agrícolas y agroindustriales nacionales, incluyendo los apoyos internos a la agricultura, teniendo siempre como referencia el Acuerdo Agrícola aprobado durante la Ronda Uruguay del GATT (Subgrupo de Trabajo Agricultura del MERCOSUR 2000).

Este giro aparente del MERCOSUR hacia un modelo un poco más intervencionista debe explicarse en el contexto de las negociaciones de la Ronda del Milenio del GATT y, en cierto sentido, como respuesta al concepto de multifuncionalidad propuesto por la UE. Argentina ha desempeñado un papel de líder en este proceso. En un documento presentado el 30 de noviembre del 2000 ante el Comité de Comercio de la OMC, el gobierno argentino señala que las negociaciones para establecer un mercado agrícola más libre y justo no deben basarse exclusivamente en la reducción de los aranceles sino que debe considerar otros aspectos como la pobreza rural, el desempleo y la protección del medio ambiente. Para Argentina, la existencia de estos problemas en los países en desarrollo son resultado de las políticas implementadas en los países desarrollados, que han distorsionado los mercados agrícolas. Por ello, aunque es cierto que el debate agrícola no debe concentrarse exclusivamente en los temas comerciales, la promo-

ción del desarrollo humano en las poblaciones rurales de los países en desarrollo sólo puede obtenerse estableciendo un régimen agrícola multilateral mediante una progresiva y sustancial reducción de la protección y de los apoyos gubernamentales a la agricultura (Committee on Agriculture of the WTO, 2000a).

No está aún claro si el MERCOSUR establecerá una política común como la PACA de la CAN, pero es lícito argumentar que si la tendencia en su favor se impone, se puede configurar un modelo agrícola que combine cierto intervencionismo estatal para resolver problemas como el desempleo agrícola o la protección ambiental, en el que se exigirá la eliminación de los subsidios a las exportaciones y los apoyos a la producción. Una eventual convergencia no supone que un esquema adoptará el modelo del otro, lo que es evidente si se considera por ejemplo la incompatibilidad del Sistema Andino de Franja de Precios con las políticas del MERCOSUR. Las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) entre el MERCOSUR y la CAN y el desarrollo de la Ronda del Milenio determinarán el modelo de integración agrícola que se impondrá en la región. Puede, no obstante, preverse un debate entre el modelo mercosuriano centrado en el mercado y el viejo proyecto andino de una PACA que considera los aspectos no comerciales de la integración agrícola.

#### LA AGRICULTURA EN EL TLCAN

El régimen comercial agrícola en el TLCAN se regula por vía bilateral, es decir, mediante acuerdos suscritos entre Estados Unidos y Canadá, Estados Unidos y México y Canadá y México. Estos acuerdos se complementan con las disposiciones generales sobre el comercio agrícola incluidas en el TLCAN. La meta es la creación de una zona de libre comercio para los productos agrícolas en un lapso de 15 años. Según el artículo 703 del TLCAN “las partes colaborarán para mejorar el acceso a sus respectivos mercados a través de la reducción o la eliminación de las barreras al comercio agrícola”. Los tres países establecieron un programa de liberalización comercial que comenzó en 1994 y que terminará en 2009 para los bienes “sensibles”, aunque la mayor parte del comercio agrícola tendrá un régimen de libre comercio para el año 2004<sup>5</sup>. Algunos bienes como las naranjas congeladas, el maíz, el azúcar, las nueces y ciertos vegetales como los espárragos, el brócoli y los pepinos, han sido sometidos a un régimen particular que

prolonga el proceso de liberalización comercial. De igual manera, se decidió la conversión “*tariff-rate quotas*”<sup>6</sup> en un nivel cercano al 3% anual para la mayoría de los productos durante el año anterior a su total eliminación.

Las ambiciosas metas del TLCAN de liberalización de los intercambios agrícolas no son acompañadas por un proyecto de crear una política común. Esta es una característica notable del TLCAN, lo que se explica por el rechazo en los tres países a cualquier forma de transferencia de poderes a instancias comunes. Es por ello que el TLCAN no regula en detalle el tema de los subsidios y apoyos internos a la producción, que continúan siendo una prerrogativa de los Estados miembros. En el TLCAN se incluye apenas una serie de criterios generales sobre estos aspectos. En cuanto al tema de los apoyos a la producción, en el artículo 704 del TLCAN se señala que los países realizarán esfuerzos para evitar que los apoyos otorgados ocasionen distorsiones en la producción y el comercio. Se indica que si un gobierno apoya a sus productores agrícolas, deberá procurar que tal política no tenga algún efecto, o al menos que sean mínimos, sobre la producción y el comercio. El artículo 705 establece una serie de normas y disciplinas que deben respetarse cuando se proceda a introducir un subsidio a las exportaciones. En el artículo 701 del tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos se prohíbe mantener o introducir algún subsidio en las exportaciones agrícolas entre los dos países. En el artículo 705 del TLCAN se señala que en el comercio trilateral no es aceptable otorgar subsidios a la producción de un bien si éste no está subsidiado en el país al cual es exportado. Si uno de los países del TLCAN considera que un país no miembro del acuerdo está exportando bienes subsidiados a otro país miembro, se deben realizar consultas para que este último adopte medidas que contrarresten los efectos de esas exportaciones subsidiadas.

Este tímido enfoque del TLCAN sobre el polémico tema de los subsidios a las exportaciones y los apoyos internos no implica el rechazo a considerar aspectos que, aunque difíciles de negociar, son parte fundamental de la agenda agrícola global. Al contrario, los tres países acordaron someterse a las normas de la OMC para regular los subsidios a las exportaciones y los apoyos a la producción (Sheffield, 1998: 96). En consecuencia, un breve examen de la posición negociadora de los países del TLCAN en las negociaciones agrícolas de la OMC permite delinear cuál es la posición de este esquema de integración sobre estos aspectos.

México no ha presentado hasta el momento ninguna propuesta oficial de negociación ante el Comité Agrícola de la OMC. Sin embargo, este país ha incorporado al sec-

5 En el caso del comercio entre Estados Unidos y Canadá, el proceso de liberalización comercial del sector agrícola se inició en 1988 en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio entre los dos países. Según este acuerdo la mayor parte del intercambio debería estar libre de aranceles y otras barreras para 1998.

6 Importaciones sujetas a aranceles cuando superan la cuota.

tor agrícola en el proceso de apertura iniciado en la década del ochenta. Según un documento de la Dirección General de Asuntos Internacionales (Sub-Secretaría de Planeación) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (2000), México apoya el establecimiento de reglas y condiciones comerciales claras, la realización de negociaciones comerciales para favorecer la apertura y la eliminación de las normas técnicas y sanitarias que se utilicen para obstaculizar el comercio.

Canadá también apoya una mayor liberalización del comercio agrícola. En un documento presentado en junio de 2000 ante el Comité Agrícola de la OMC, el gobierno canadiense favorece el establecimiento de normas internacionales que regulen el comercio agrícola, eliminen los subsidios que distorsionan el comercio y conduzcan a una mejora real en el acceso a los mercados de los bienes agroalimentarios. Las iniciativas deben incluir no sólo la eliminación de las tarifas aduaneras y los subsidios, sino también los apoyos domésticos que distorsionen el comercio (Committee on Agriculture of the WTO, 2000b). En un segundo documento presentado ante el Comité Agrícola en diciembre del 2000, el gobierno canadiense se compromete con la liberalización del comercio agrícola y en particular con la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la producción que distorsionen el comercio, incluidos aquellos de la caja o compartimento azul (Committee on Agriculture of the WTO, 2000c).

La posición de Estados Unidos en la Ronda del Milenio es clave para comprender el modelo TLCAN de integración agrícola. En un discurso en la OMC, el presidente Clinton señaló los objetivos estadounidenses en cuanto a la agricultura:

"La agricultura... es un elemento fundamental de la economía de Estados Unidos, al igual que para muchos de ustedes – y la eliminación de barreras al comercio global es esencial para satisfacer la demanda que existe en materia de alimentos por parte de una población mundial creciente. A partir del año entrante, debemos comenzar a negociar agresivamente para disminuir tarifas, subsidios, y otras distorsiones que limitan la productividad agrícola. Debemos desarrollar reglas, con bases científicas, que fomenten el pleno aprovechamiento de la biotecnología. Y mi propuesta es que incluso antes de que las negociaciones se acerquen a su fin, los miembros de la OMC se comprometan a continuar bajando anualmente los niveles arancelarios y los subsidios para asegurar que no se frene el proceso de reforma» (citado en SELA, 1998).

Estos objetivos han sido ratificados por los negociadores estadounidenses durante las reuniones del Comité Agrícola de la OMC. En un documento presentado el 23 de junio de 2000 por la delegación de Estados Unidos se apo-

ya una reforma del sector que asegure la reducción de los niveles de protección y de otras prácticas que distorsionen el comercio. En el documento además se recomienda el fortalecimiento de normas y mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos contraídos y que promuevan la seguridad alimentaria global y el desarrollo sustentable (Committee on Agriculture of the WTO 2000d: 1). En lo que podría considerarse como una referencia a la UE, en el documento se señala que en muchos países la producción y el mercadeo agrícola derivan de decisiones gubernamentales más que de las condiciones del mercado. Esto ha afectado el ingreso a productores de otros países a determinados mercados y los ha enfrentado a la competencia de productos subsidiados y a prácticas que distorsionan el comercio y que mantienen el mercado agrícola lejos de una orientación de mercado (Committee on Agriculture of the WTO, 2000d: 1). En este documento Estados Unidos propone un programa de liberalización del comercio agrícola, reducción de los subsidios a las exportaciones y de los apoyos domésticos a la producción y otras medidas que regulen la actuación de las empresas agrícolas de propiedad estatal, el desarrollo de nuevas tecnologías, los impuestos a las exportaciones y los programas de créditos a las exportaciones. De igual manera, Estados Unidos ve la necesidad de regular otros aspectos no comerciales relacionados con la agricultura como la seguridad alimentaria, la conservación de los recursos, el desarrollo rural y la protección del medio ambiente (Committee on Agriculture of the WTO, 2000d: 2).

Del análisis de las posiciones negociadoras de Canadá, Estados Unidos y México en la Ronda del Milenio y de las disposiciones del TLCAN se puede inferir cuál es el modelo que los tres países quisieran establecer en el ALCA. Al igual que el MERCOSUR, el TLCAN propone un proyecto de integración agrícola que se fundamente en la liberalización de comercio mediante la reducción arancelaria, la eliminación de las barreras no arancelarias y la reducción de las políticas de subsidios a las exportaciones y de los apoyos internos a la producción.

#### **LOS MODELOS DE INTEGRACIÓN Y EL ALCA: LA AGRICULTURA COMO VARIABLE**

En el continente americano puede observarse claramente la existencia de dos modelos de integración, el intervencionista que sin llegar a los extremos de la PAC europea ha intentado desarrollarse en la CAN y el comercialista liberal que se promueve en el MERCOSUR y el TLCAN. A pesar de las voces que promueven una política agrícola en el MERCOSUR, este esquema de integración favorece aún un modelo de integración agrícola similar al TLCAN. Esto es más evidente aún al compararse las posiciones de los dos grupos en las negociaciones

agrícolas del la Ronda del Milenio. Por ello, la existencia de los dos modelos en las Américas puede tener poca incidencia en el proceso negociador del ALCA. En primer lugar, el ALCA es un proceso cuyos actores fundamentales son el TLCAN, más estrictamente Estados Unidos, y el MERCOSUR, en el que Brasil desempeña papel dominante. En consecuencia, la forma definitiva que adquiera el ALCA responderá en gran medida a los compromisos entre estos dos esquemas de integración que, como se ha demostrado en este ensayo, comparten un enfoque comercialista liberal sobre la manera de integrar los sectores agrícolas. En segundo lugar, aunque la PACA andina es un modelo intervencionista, no se parece a la UE sino en cuanto a la existencia de un sistema de apoyo a los precios de los bienes agrícolas. En cambio, no existe una política común para financiar subsidios a las exportaciones o apoyos internos a la producción como la existente en la UE. El intervencionismo agrícola en las Américas es mucho más moderado que en Europa y esto tendrá incidencia sobre el ALCA.

Este predominio del modelo comercialista liberal en el MERCOSUR y en el TLCAN en materia agrícola pudiera conducir a creer que el proceso negociador del ALCA será fácil y expedito. Esta observación soslaya el hecho de que la liberalización comercial a escala subregional es menos compleja que la integración hemisférica. En el TLCAN Estados Unidos logró imponer una liberalización arancelaria del sector agrícola con Canadá y México, aunque sin eliminar los apoyos internos. Esto no es aceptable en el ámbito hemisférico pues el MERCOSUR no exige solamente la reducción de los aranceles sino también la negociación de los apoyos internos y los subsidios a las exportaciones.

Aunque en la etapa de pre-negociación del ALCA, que se inició en la Reunión Ministerial de Denver (año 1994) no se discutió sobre el modelo agrícola, las diferencias entre Estados Unidos y el MERCOSUR sobre la inclusión de la agricultura en la negociación fueron notorias. Los países del MERCOSUR apoyaban la creación de un grupo especial sobre agricultura; Estados Unidos y Canadá, en cambio, favorecían la inclusión de la agricultura en el Grupo sobre Acceso a los Mercados. Voceros del MERCOSUR señalaron reiteradas veces que sin agricultura no habría ALCA. Este sector era considerado clave en la negociación y, en consecuencia, era fundamental crear un grupo de negociación especial sobre el tema y no su inclusión en la discusión sobre el acceso a los mercados (Chronique GRIR UQAM, del 8 al 14 febrero 1998). Esta diferencia fue apenas resuelta durante la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica (en 1998). Finalmente, el Grupo sobre Agricultura fue creado, pero se estableció también la vinculación de temas, de manera de permitir compromisos

entre lo negociado en los diferentes grupos.

La discusión sobre el modelo de integración agrícola se inició en la Reunión Ministerial de Toronto en 1999. En ese encuentro existió consenso entre los 34 países sobre los diversos temas agrícolas que se discuten en la OMC, como por ejemplo el compromiso de reducir los subsidios a las exportaciones y los apoyos internos a la producción, aspectos sobre los cuales tanto el TLCAN como el MERCOSUR manifestaron su coincidencia (Chroniques GRIC-UQAM, 15 octubre al 15 noviembre 1999). El inicio de la Ronda del Milenio en la reunión de la OMC en Seattle (1999) ha conducido a una mayor convergencia entre los dos bloques comerciales en cuanto a la necesidad de favorecer una mayor liberalización del comercio agrícola, reducir los subsidios a las exportaciones y los apoyos internos a la producción y la regulación de las normas sanitarias y fitosanitarias. Sin embargo, Estados Unidos sigue siendo extremadamente cauteloso en cuanto a la eliminación de ciertas barreras no arancelarias. ¿Cómo explicar que si el TLCAN y el MERCOSUR apoyan un modelo de integración agrícola similar, si ambos apoyan posiciones parecidas en la Ronda del Milenio, Estados Unidos muestre esta reticencia a abrir su mercado agrícola al MERCOSUR?

Los conceptos de adhesión ideológica y adhesión pragmática ayudan a explicar mejor este aspecto. La forma como se han desarrollado las negociaciones del tema agrícola en el ALCA permite argumentar que el aparente consenso en torno al modelo comercialista liberal es más pragmático que ideológico. El debate no debe centrarse sólo en los modelos, lo que sería una discusión sobre la adhesión ideológica al liberalismo comercialista o al intervencionismo. El debate debe ubicarse más en el plano de la adhesión pragmática a un modelo de integración, lo que es producto de los intereses geopolíticos y geoeconómicos de los Estados y de las posiciones de los grupos de presión al interior de cada uno de éstos. Esta última afirmación no soslaya en forma alguna el problema de fondo que se analiza en este artículo, a saber la importancia de los modelos de integración en la negociación del ALCA y el papel de la agricultura como variable. Al contrario, la distinción entre adhesión ideológica y pragmática permite comprender mejor no sólo la gran contradicción en la negociación agrícola en el ALCA sino todo el debate sobre el modelo definitivo que se adoptará en el proceso de integración hemisférica.

Es cierto que Estados Unidos prefiere una agricultura menos protegida a escala hemisférica. Sin embargo, este discurso ideológicamente comprometido con el modelo comercialista liberal no se corresponde siempre con la política comercial estadounidense. Según un informe del SELA (1998), productos como las flores, jugos de frutas, maní, azúcar, tabaco y ciertos vegetales (como tomates y

pimientos) están sometidos a barreras relativamente altas en el mercado estadounidense, entre las que se incluyen aranceles, cuotas, "tariff-rate quotas" y medidas de salvaguardia. El informe señala que «con la excepción de la industria textil y del vestido, estos productos bien podrían ser los más protegidos en Estados Unidos». Además, aunque Estados Unidos no tiene programa de subsidios a las exportaciones y apoyos internos a la producción de la misma magnitud que en la UE, su política es descrita como una forma de intervencionismo moderado. La adopción del modelo comercialista en el ALCA implica, por un lado, la eliminación de las barreras que aún subsisten en el comercio agrícola entre Estados Unidos y el MERCOSUR y, por otro lado, el desmantelamiento de los subsidios y ayudas a la producción. Aunque ambos aspectos están estrechamente relacionados, su análisis separado permite comprender la validez del debate sobre la adhesión pragmática e ideológica al modelo comercialista.

En el tema de los subsidios y los apoyos el discurso ideológico de Estados Unidos favorece la economía de mercado como motor del sector agrícola y coincide con el MERCOSUR en cuanto a su eliminación. Esta adhesión ideológica se explica por el esfuerzo de establecer una alianza con el MERCOSUR a escala multilateral para solicitar el desmantelamiento de la PAC en Europa. Como la Ronda del Milenio se realiza de forma paralela al ALCA es lógico que Estados Unidos mantenga una posición negociadora similar en ambos escenarios. El compromiso de reducir los subsidios y apoyos es políticamente menos costoso para el gobierno estadounidense porque, como ya se señaló, es un país con un intervencionismo moderado. Es obvio entonces que en esta adhesión ideológica subyace una adhesión pragmática vinculada a la política comercial global de Estados Unidos.

El tema de las barreras al comercio, en su mayor parte de tipo no arancelarias, es más complejo. Estados Unidos enfatiza de nuevo su compromiso con el libre comercio. Sin embargo, el logro de la adhesión pragmática es más difícil de lograr porque la apertura supone el libre ingreso al mercado estadounidense de bienes altamente competitivos producidos en el MERCOSUR. Esto es incluso reconocido en un informe publicado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en el que se señala que si bien a corto y mediano plazo se producirá una expansión de las exportaciones de este país hacia sus vecinos del sur del hemisferio, a largo plazo los socios del ALCA incrementarán sustancialmente su participación en el mercado estadounidense (Burfisher y Jones, 1998: 12). En este escenario, es comprensible que los actores potencialmente afectados, es decir el lobby agrícola de los Estados cuyas producciones pueden ser desplazadas por las del MERCOSUR, reaccionen y se manifiesten en contra de la

apertura. En estas circunstancias es difícil obtener la adhesión pragmática al modelo comercialista liberal. Esto explica la contradicción en la posición negociadora de Washington que, aunque insiste en un discurso de apertura y liberalización, al mismo tiempo se niega abrir ciertas áreas de su sector agrícola.

En el caso del MERCOSUR, en cambio, es fácil conciliar los tipos de adhesión. En cuanto al tema de los subsidios y apoyos el MERCOSUR está comprometido con su eliminación total en el ALCA, algo que es comprensible debido a la ausencia de programas de este tipo en los altamente competitivos sectores agrícolas de los países miembros. En lo que se refiere a la eliminación de las barreras al comercio agrícola, el MERCOSUR ha avanzado enormemente en su desmantelamiento como resultado de la implementación de programas de reforma estructural en los cuatro países y por el programa de desgravación comercial del Tratado de Asunción y el AEC establecido en Ouro Preto. La posición del MERCOSUR y su adhesión al modelo comercialista liberal parece más coherente que la de Estados Unidos.

Sin embargo, el apoyo del MERCOSUR al modelo comercialista liberal en materia agrícola se contradice con la implementación de políticas intervencionistas en otros sectores. El MERCOSUR es un modelo de integración en el que se favorece la liberalización comercial pero sólo como un elemento de una estrategia común de desarrollo que ambiciona algo más que el perfeccionamiento de una zona de libre comercio y la integración con Estados Unidos. Como señala Aldo Ferrer (1995: 34), el MERCOSUR «es una estrategia para aumentar la competitividad de los países miembros en la economía mundial». Para ello se propone la cohesión regional mediante la creación de un mercado ampliado para diversificar la estructura productiva, la promoción de la industrialización, el fomento del cambio tecnológico y la generación nuevas ventajas competitivas. El MERCOSUR no es una simple estrategia aperturista sino una respuesta a la globalización que no invalida los procesos endógenos de crecimiento, cohesión regional y transformación productiva. Esta estrategia de integración contradice el modelo comercialista liberal del TLCAN, que Estados Unidos desea ampliar al resto del hemisferio. El MERCOSUR excluye la apertura indiscriminada del sector servicios y las compras gubernamentales y cualquier regulación de la propiedad intelectual que exceda lo acordado en la OMC. En vez de ello, en el MERCOSUR se está promoviendo un modelo de integración en el cual el libre comercio se combina con la promoción industrial y el apoyo a la renovación tecnológica. Los costos de la implementación de un modelo de este tipo son demasiado elevados para los actores económicos brasileños que prefieren continuar su propia estrategia de regionalización en

el cono sur y no ceder este espacio a Estados Unidos. Además, el MERCOSUR tampoco acepta crear un marco jurídico institucional similar al TLCAN, debido a la política brasileña de limitar sus compromisos a lo acordado a escala multilateral en la OMC. Por ejemplo, la regulación del TLCAN sobre la propiedad intelectual, claramente más amplia a la acordada en la OMC, no es aceptada por el MERCOSUR (Briceño, 1998).

Este escenario, es interesante considerarlo al analizar el proceso negociador del ALCA y el debate sobre los modelos propuestos. Se puede señalar que es difícil encontrar la implementación de un modelo de integración de forma exclusiva y que siempre existe un espacio para la negociación. En el caso del ALCA la agricultura se convierte en una variable que adquiere una enorme importancia. Es por ello que Estados Unidos solicitó durante la Cumbre de Santiago que se estableciese una vinculación de los temas de negociación de los diversos subgrupos. Mediante este mecanismo es posible realizar concesiones sobre los temas negociados entre los diversos grupos. Es previsible que los países del MERCOSUR puedan utilizar la liberalización del comercio agrícola como un instrumento de negociación frente a Estados Unidos, pero éste puede vincular este tema a la negociación, en el Grupo de Acceso a Mercados, del desmantelamiento de la política de apoyo a sectores como el automotor. Es obvio que esta situación va a generar reacomodos dentro de cada esquema de integración y en los países miembros. ¿Es previsible que Brasil apoye las demandas de sus socios de una apertura al mercado norteamericano, sacrificando su sector industrial? ¿Aceptarán Estados Unidos el ingreso de los productos agrícolas del cono sur sin obtener ninguna contraprestación sino para el sector servicios o la industria? La inclusión de la agricultura como variable es vital para comprender el escenario de negociación y para evidenciar que las negociaciones comerciales internacionales no tratan sólo la adhesión ideológica a tal o cual modelo de integración sino también la defensa pragmática de los intereses de los países miembros y de los actores políticos al interior de éstos.

### CONCLUSIÓN

En trabajos previos (Briceño, 1998; Briceño, 2001a; Briceño, 2001b) se señaló cómo las diferencias entre Estados Unidos y el MERCOSUR en temas como la apertura de ciertos sectores, la propiedad intelectual, los servicios y los aspectos laborales y ambientales vinculados al comercio podían afectar el proceso negociador del ALCA. Se argumentó entonces que estas diferencias se referían a la diversa naturaleza de los modelos de integración implícitos en el MERCOSUR y el TLCAN. El examen de la negociación agrícola permite avanzar este análisis e incluir las variables que trascienden la simple adopción de un determinado

modelo de integración. A diferencia de temas como la apertura del sector automotor o la propiedad intelectual, en materia agrícola el TLCAN y el MERCOSUR comparten un modelo similar de tipo comercialista liberal, tanto en el ALCA como en la Ronda del Milenio. A pesar del discurso a favor del libre comercio y la apertura del sector agrícola por parte de los voceros de los países del TLCAN y del MERCOSUR, en la negociación del ALCA las cosas no se han desarrollado de manera fácil. Estados Unidos, líder y promotor del discurso comercialista liberal en materia de propiedad intelectual o apertura del sector servicios, se comporta dubitativo y no pocas veces opuesto a compromisos radicales en relación con la apertura de ciertos bienes agrícolas. El MERCOSUR, defensor del libre comercio para la agricultura, favorece en cambio un considerable intervencionismo en el sector automotor. Aunque el tema de los modelos es pertinente al analizar el proceso negociador del ALCA, estas posiciones en el proceso negociador se vinculan más a los intereses de los países que a un modelo en sí. Esta es una conclusión que emerge de la investigación y la distinción entre adhesión ideológica y pragmática ha contribuido a explicarla.

La comprensión de la manera como un discurso ideológico comprometido con un modelo puede modificarse por actitudes nacionales pragmáticas que derivan de la situación particular de los países negociadores, supone un análisis de la realidad geopolítica y geoeconómica de los países participantes en la negociación del ALCA y de los diversos actores internos en cada uno de ellos. Esta misma diversidad de intereses exigirá siempre un compromiso y, en consecuencia, será más fácil encontrar un modelo que acepte combinar la lógica de mercado con ciertas formas de intervencionismo estatal que modelos puros que no se adapten a los intereses de todos los países participantes en el proceso negociador. La inclusión de la variable agrícola en el análisis de la negociación del ALCA demuestra cómo, a pesar de la hegemonía del discurso liberal comercialista, todos los países apoyan de alguna manera políticas intervencionistas. El MERCOSUR lo hace en su sector industrial, Estados Unidos con su sector agrícola. La forma final que tendrá el ALCA dependerá de los compromisos y equilibrios que los socios mayores del proceso negociador decidan asumir.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKRILL, R. 1994. *Information sources on the Common Agricultural Policy*. Belgium: European Information Association.
- BRICEÑO, José. 2001a. "El Mercosur, México y el Caribe frente al Área de Libre Comercio de las Américas", *Comercio Exterior*, Vol. 51, Nº 5 (mayo): 396-402.
- BRICEÑO, José. 2001b. *Le MERCOSUR, le Bassin Caraïbes et la Zone de Libre Echange des Amériques: une fragmentation de l'intégration latino-américaine*. France: Université Paris 1, Institut d'Etude du Développement Sociale, Pantheon Sorbonne, Textes de Recherche, Nº 44 (juin).
- BRICEÑO, José. 1999. "El viejo y el nuevo regionalismo caribeño. Un análisis comparado de la teoría y práctica de las experiencias de integración en la Cuenca del Caribe". En BRICEÑO, José (compilador), *Escenarios de la integración regional en la Cuenca del Caribe*. Mérida (Venezuela): Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.
- BRICEÑO, José. 1998. «Implicaciones del ALCA para la convergencia entre el MERCOSUR y los Esquemas de Integración en la Cuenca del Caribe». En Iris Mabel Laredo (Ed.), *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su Viabilización*. Rosario (Argentina): Universidad Nacional de Rosario, Programa Interdisciplinario de Investigación sobre Integración Latinoamericana.
- BURFISHER, Mary; JONES, Elizabeth. 1998. *Regional trade agreements and the US agriculture*. Washington: Department of Agriculture Economic Research Service (<http://www.econ.ag.gov/epubs/pdf/aer771>) (Diciembre, 2000)
- CABALLERO, Emilio. 1991. *El Tratado de Libre Comercio*. México: UNAM.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. 1997. *Liberalización comercial y agricultura en el istmo centroamericano*. México: CEPAL, LC/MEX/L322, 5 de marzo.
- COMMITTEE ON AGRICULTURE OF THE WTO. 2000a. *Committee on Agriculture Legitimate non-trade concerns. Technical submission by Argentina*. Geneva: Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/99 (November 30).
- COMMITTEE ON AGRICULTURE OF THE WTO. 2000b. *WTO negotiations on agriculture: market access. A negotiating proposal by Canada*. Geneva: Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/12 (June 19).
- COMMITTEE ON AGRICULTURE OF THE WTO. 2000c. *WTO negotiations on agriculture-domestic support Proposal by Canada*. Geneva: Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/9 (December 21).
- COMMITTEE ON AGRICULTURE OF THE WTO. 2000d. *Proposal for comprehensive, Long-term agricultural trade reform. Submission from the United States*. Geneva: Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/15 (June 23).
- DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES (SUB SECRETARÍA DE PLANEACIÓN) DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE MÉXICO. 2001. *Comercio agroalimentario* (<http://www.sagar.gob.mx/Dgai/comercioextenagroalimentario.htm>). (05/01/2001).
- EUROPEAN COMMISSION. 2000a. *The blue box and other support measures to agriculture*. World Trade Organization: Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/17 28 June 2000 (00 – 2663).
- EUROPEAN COMMISSION. 2000b. *European Communities proposal, export competition*. World Trade Organization: Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/34 18 de september 2000 (00 – 3689).
- EUROPEAN COMMISSION-DIRECTORATE GENERAL OF AGRICULTURE. 1999. *Contribution of the European Community on the multifunctional character of agriculture*. Brussels: Info Paper (October).
- FERRER, Aldo. 1995. "El MERCOSUR: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable", *Comercio Exterior*, 47: 5 (mayo): 347-354.
- FERRER, Aldo. 1997. "Nuevo escenario internacional. Los dilemas del MERCOSUR", *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, 2: 1, (abril): 31-36.
- GREEN, Raúl. 1998. "The agricultural chapter in the European Union's Agenda 2000: Implications for Europe's position at the next agricultural round of the WTO", en: *Dynamics of the External Relations of Latin America and the Caribbean*. Buenos Aires: Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Corregidor AECI: 323-346.
- GROUPE DE RECHERCHES SUR L'INTEGRACION CONTINETALE UNIVERSITE DE QUEBEC A MONTREAL (GRIR). *Chronique du 15 octobre au 15 novembre 1999* ([www.unites.uqam/GRIR/chroniques.htm](http://www.unites.uqam/GRIR/chroniques.htm)).
- GROUPE DE RECHERCHES SUR L'INTEGRACION CONTINETALE UNIVERSITE DE QUEBEC A MONTREAL (GRIR). *Chronique du 8 al 14 février 1998* ([www.unites.uqam/GRIR/chroniques.htm](http://www.unites.uqam/GRIR/chroniques.htm)).
- GUTIÉRREZ, Alejandro. 1999. "El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres y el comercio agroalimentario: un análisis desde la perspectiva de Venezuela", en Giacalone, Rita (editora), *El Grupo de los Tres: Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales*. Caracas: Edit. PANAPO: 121 – 150.
- GUTIÉRREZ, Alejandro. 1998. *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia*. Caracas: Fundación Polar.
- GUTIÉRREZ, Alejandro. 1997. "América Latina: del regionalismo abierto al regionalismo cerrado", *Fermentum*, 7: 18, (enero-abril): 7-40.
- HILLCOAT, Guillermo; CHALOUT, Yves. 1997. *MERCOSUL e comércio agropecuário*, Documento de Trabalho 2, Série INTAL (Octubre), Buenos Aires.
- HILLCOAT, Guillermo. 2000. *Note sur l'Agriculture argentine: performance du secteur grains et négociations dans l'OMC*. Institut d'Etude du Développement Economique et Social, Université Paris 1, Panthéon – Sorbonne. Textes de Recherche, nº 39.
- IZAM, Miguel; ONFFROY DE VERÉZ, Valérie. 2000. *El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie de Comercio Internacional, nº 8.

- LIZANO, Eduardo. 1975. "El sector agropecuario y la integración económica" en LIZANO, Eduardo (ed.), *La integración económica centroamericana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOTTA VEIGA, Pedro da. 1997. "Brazil's strategy for trade liberalization in the Western Hemisphere" en JATAR, Ana Julia y Sydney Weintraub (Eds.), *Integrating the hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Washington: Interamerican Dialogue: 197-207.
- RUEDA JUNQUERA, Fernando. 1998. "Costos y beneficios del comercio agropecuario en Centroamérica", en BULMER THOMAS, Víctor, *Integración regional en Centroamérica*. San José: FLACSO: 101-166.
- SALAZAR, José Manuel. 1993. "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, 50: 21-40.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. 2001. Política agropecuaria común ([http://www.comunidadandina.org/mercomun/armoniza/sector/mer\\_agro2.htm](http://www.comunidadandina.org/mercomun/armoniza/sector/mer_agro2.htm)) (5/01/2001).
- SHEFFIELD, Sharon. 1998. "Agriculture, GATT and regional trade agreements", en BÜRFISCHER, Mary E. y JONES, Elizabeth A. (Eds.), *Regional trade agreements and US agriculture*. Washington, D. C.: Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Agriculture Economic Report, N° 771.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA). 1998. *Objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones sobre comercio agrícola en la OMC*. Caracas (SP/DRE/Di No 25-98), Junio.
- SUBGRUPO DE TRABAJO N° 8 AGRICULTURA DEL MERCOSUR. 2000. *Programa De Acción 2000* (<http://www.mercosur.org.uy/espanol/sinf/varios/SGT8.HTM>) (4/01/2001).
- TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.
- TRATADO DE ROMA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.
- VACCHINO, Juan Mario. 1980. *Integración económica regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- YUDELMAN, Montague. 1970. *Agricultural development and economic integration in Latin America*. London: Georges Irwing Allen.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2000. *The Agreements on Agriculture: fairer markets for farmers* (<http://www.wto.org/English/>).