

ComercioExterior, vol. 51, núm. 6, México, junio de 2001

Integración agrícola regional en América Latina y Europa

Miguel Izam y Valérie Onffroy de Vérèz

División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Chile, <mizam@eclac.cl> y <vonffroy @eclac.cl>. Este trabajo forma parte de un ensayo más amplio. Por razones de espacio sólo se reproduce un capítulo.

Algunas experiencias históricas

Se revisan aspectos selectivos de la agricultura en el marco de algunos procesos formales de integración económica regional en América Latina¹ y en Europa. También se examinan ciertas iniciativas latinoamericanas en materia de cooperación agrícola.²

Incorporación de la agricultura en algunos procesos formales de integración en América Latina

Prácticamente desde su origen, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) elaboró una serie de conceptos centrales acerca de la integración económica regional, algunos de los cuales tomaron cuerpo en 1951, cuando la Comisión apoyó a los gobiernos centroamericanos para desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte a fin de promover la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio regional de bienes.³ El planteamiento de la CEPAL de nuevo tuvo éxito, esta vez con la suscripción del Tratado de Montevideo de 1960, instrumento mediante el cual se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El insuficiente dinamismo que habíamos mostrado el proceso de la ALALC, así como la gravedad de la situación económica latinoamericana, llevaron a que en 1965 el presidente de Chile planteara ciertas preguntas con vistas a activar el avance de la integración regional.⁵ Una de ellas era que si bastaría la simple rebaja o la eliminación de los aranceles de aduana para conseguir en un lapso razonable la integración en materia agrícola. Esta pregunta consideraba la eventual necesidad de impulsar acuerdos de complementación para el sector agrícola a fin de estimular el mejor uso de la tierra con un más amplio abastecimiento de alimentos para la población y de materias primas para la industria, tomando en cuenta la promoción de los procesos nacionales de reforma agraria. Más aún, se reconoce que el sector agrícola constituye un caso muy especial y se señala la necesidad de lograr los siguientes objetivos: aumentar la producción para mejorar la dieta alimenticia y abastecer de materias primas a la industria, disminuir las importaciones e incrementar las exportaciones. Por último, se destaca que se requiere un programa de desarrollo de la producción y del intercambio agrícola de América Latina, en el cual tendría que prestarse especial interés a la política de precios, debiéndose también abarcar las inversiones necesarias para ponerlo en práctica. Esta iniciativa constituyó una base importante para la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969, que dio luz al Grupo Andino (Pacto Andino).

La experiencia centroamericana de integración

Si bien el desarrollo económico ha sido uno de los objetivos explícitos de la integración centroamericana,⁶ no se han establecido programas específicos para inducir una política agrícola propiamente tal, y lo fundamental se ha sometido al sector a los mecanismos de carácter general. Sin embargo, se ha tenido la posibilidad de suscribir protocolos especiales encaminados a trascender el ámbito de la liberalización arancelaria, abarcando aspectos como la coordinación de políticas de abastecimiento y de sustentación de precios, la limitación del volumen de las importaciones por medio de cuotas y el financiamiento del comercio.⁷ Como consecuencia de limitaciones conceptuales e institucionales, se afirma que en el ámbito agrícola pudo haber una desarticulación entre las políticas nacionales y las iniciativas promovidas en escala subregional.⁸ Así, no obstante el amplio potencial no explotado de comercio dentro

[Pu](#)
[Pr](#)
[la](#)
[De](#)
[las](#)
[Si](#)
[Di](#)
[In](#)
[pa](#)
[co](#)
[CI](#)
[pr](#)
[Ot](#)
[int](#)
[Ac](#)
[ed](#)
[Nú](#)
[Ar](#)
[In](#)
[Er](#)
[Su](#)

del mercadocomún centroamericano, éste no se habría aprovechado como consecuencia de la actitud *preferente* por las importaciones procedentes de los países desarrollados, más baratas debido a sus políticas de subsidios. Por último, cabe subrayar que el concepto de abastecimiento regional fue perdiendo relevancia, al ser gradualmente sustituido por el concepto de autosuficiencia nacional.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Aunque se ha interpretado que la intención del Tratado de Montevideo de 1960 en lo que se refiere al sector agrícola habría sido estructurar un verdadero mercado regional sujeto a modalidades especiales de preferencias, promoción, regulación y abastecimiento,¹⁰ en la práctica este proceso de integración privilegió el ámbito comercial y sólo logró escasos avances en la definición de políticas agrícolas propiamente tales. Si bien se integró a los productos agropecuarios en la liberalización comercial, ello pudo haber respondido a la necesidad de incorporar lo esencial del intercambio al proceso de desgravación a fin de cumplir formalmente con los requisitos exigidos por el GATT para constituir una zona de libre comercio. Con todo, cabe consignar que los logros en materia de liberalización comercial fueron de poca envergadura. Por otra parte, a lo largo del proceso se hicieron algunos esfuerzos importantes para dinamizar la integración. Uno de ellos se materializó en la Resolución 100, aprobada en 1965, que incluía elementos de política de desarrollo que complementaban los compromisos comerciales. Respecto al sector agrícola, con dicho instrumento se buscaba coordinar y armonizar las políticas agropecuarias nacionales, establecer normas para la organización de los mercados de bienes agrícolas y definir orientaciones para mejorar la productividad. Sin embargo, la mencionada Resolución no se plasmó en la realidad. En suma, los resultados en materia de integración agrícola fueron más bien magros¹¹ debido básicamente a la insuficiencia instrumental. La ALALC cesó de funcionar al ser sustituido por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Ésta se constituyó mediante el Tratado de Montevideo de 1980 que se caracteriza por un ordenamiento jurídico-institucional muy distinto al anterior. La diferencia fundamental radica en que en el marco de la ALADI se fomenta la posibilidad de suscribir acuerdos parciales de diversa naturaleza en los que pueden participar a lo menos dos países socio, por lo que no son de alcance regional.

La Asociación Latinoamericana de Integración

Si bien este organismo de integración pretende constituir en el largo plazo un mercado común latinoamericano, su instrumento más utilizado son los acuerdos de alcance parcial de complementación económica,¹²¹³¹⁴

La experiencia andina de integración

El capítulo VII del Acuerdo de Cartagena¹⁵¹⁶ Cabe consignar que, pese a los esfuerzos para constituir un mercado subregional, éste no ha logrado alcanzar una importancia significativa en el total de las exportaciones agrícolas a terceros mercados. Además, no obstante los objetivos ambiciosos que se propusieron originalmente el Pacto Andino, "es necesario reconocer que el avance real en el tratamiento del régimen agropecuario ha sido magro".¹⁷ Una de las causas de este bajo desempeño radicaría en la elevada homogeneidad de los sectores agrícolas de los países socio no sólo en lo que toca a las estructuras productivas sino también a las problemáticas sociales nacionales. Por ello parecería difícil llevar adelante un proceso de especialización productiva que tenga como resultado un incremento significativo del comercio agrícola recíproco.

Con todo, cabe destacar que debido en parte a la reciente profundización del proceso andino de integración, iniciativa que recibió un impulso importante en 1996, cuando el Pacto Andino se transformó en la Comunidad Andina,¹⁸

El Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur (Mercosur) se creó a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991.¹⁹²⁰ Un tercer instrumento destacado en el Tratado son los acuerdos sectoriales. En el ámbito agrícola, los sectores azucarero y arrocerero aún no están considerados en la liberalización del comercio recíproco ni en el AEC. En el caso del arroz, no obstante que se aprobó oficialmente un acuerdo sectorial, éste no se protocolizó en la ALADI, por lo que en la práctica no ha funcionado. Respecto al azúcar, aunque se han dado pasos importantes para crear un acuerdo sectorial, aún no se han obtenido frutos.²¹

Es importante destacar que de manera paralela a la puesta en marcha de los mencionados mecanismos, el Tratado de Asunción creó un subgrupo de trabajo de política agrícola.²² Al cabo de un largo período de estudios y deliberaciones dicha instancia recomendó cambios o eliminaciones de medidas de política nacional de apoyo interno, entre las cuales destacan los créditos agrícolas con tasas de interés preferenciales y las intervenciones estatales orientadas a mantener inventarios superiores a los estrictamente necesarios para garantizar la seguridad alimentaria.

Sin embargo, sólo unos cuantos de estos asuntos se han materializado en normas específicas, dadas las

reticencias de los países miembro para incorporar algunas de ellas en sus legislaciones nacionales. Cabe señalar que las propuestas de desmantelamiento las impulsó básicamente Argentina. Este país, apoyándose en los compromisos multilaterales en materia agrícola de la Ronda de Uruguay, busca la eliminación de las medidas de apoyo interno a la producción, principalmente las de la política agropecuaria brasileña, con miras a establecer una base competitiva más equilibrada en el Mercosur.²³ Como consecuencia de la existencia de complementariedades bastante claras en el sector agropecuario del Mercosur,²⁴ la integración regional ha provocado un importante aumento de los flujos de comercio de bienes agrícolas entre los países miembro. No obstante, éste ha tendido a concentrarse en unos pocos productos, principalmente aves y trigo.²⁵

Iniciativas de cooperación agrícola en América Latina

Organismos intergubernamentales

En lo que sigue se examina la experiencia en materia de cooperación agrícola en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), así como la correspondiente a dos instancias sectoriales: el azúcar y el banano.

Sistema Económico Latinoamericano. El Convenio Constitutivo del SELA, firmado en 1975, se propone, entre otros objetivos planteados en el capítulo II, estimular niveles satisfactorios de producción y suministro de bienes agrícolas u otros productos básicos, con especial atención al abastecimiento de alimentos, así como acciones que favorezcan la coordinación y el suministro con miras a establecer una política latinoamericana en esta materia. Es importante precisar que en la práctica el trabajo del SELA se orientó preferentemente en la perspectiva de la seguridad alimentaria regional, de la coordinación de los organismos públicos nacionales encargados de la comercialización internacional de los bienes agrícolas, de la creación de empresas multinacionales constituidas por países miembro y del fortalecimiento de la capacidad negociadora conjunta de sus socios frente a terceros, utilizando como argumento central el poder de compra regional.

El instrumento principal de cooperación del SELA son los comités de acción. Se constituyeron varias de estas instancias en el ámbito agrícola, si bien parece que sólo dos de ellas habrían tenido resultados relativamente satisfactorios: los comités de acción de Fertilizantes y de Productos de Mar.²⁶ Es interesante resaltar que el primero permitió desarrollar un innovador proceso de cooperación técnica y crear la primera empresa multinacional del SELA (Multifert, S.A.). Respecto al Comité de Acción de Productos de Mar, éste llegó a constituirse en una figura de cooperación de carácter estable (Oldepesca), de naturaleza ministerial y con una cierta autonomía que habría tenido alguna incidencia en los planes nacionales de desarrollo.

Por último, cabe subrayar que la constitución de empresas multinacionales de carácter regional no tuvo todo el apoyo requerido de los países miembro del SELA, dado que algunos interpretaban que eran una nueva forma de capitalismo estatal. En términos más generales, es probable que la mayor desventaja a que se enfrentó el SELA en su primera década de funcionamiento haya sido la desproporción entre las metas planteadas, la capacidad política nacional para apoyar las acciones aprobadas y la voluntad política de los gobiernos participantes.

Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar. Este organismo, cuya sigla es Geplacea, fue creado en 1974 y actualmente lo integran 23 países de América Latina y el Caribe. De carácter intergubernamental, esta agrupación es básicamente un foro de consulta y coordinación para adoptar posiciones conjuntas en la comercialización internacional del azúcar. También fomenta la cooperación y la promoción de iniciativas para estimular el desarrollo armónico de la cadena industrial azucarera.

Unión de Países Exportadores de Banano. Más conocido por sus siglas UPEB, este organismo internacional de carácter intergubernamental fue creado por los países latinoamericanos productores y exportadores de banano. Entre otros propósitos, pretende facilitar la cooperación técnica, el intercambio y la divulgación de nuevas tecnologías relacionadas con el cultivo, el procesamiento, la comercialización, el transporte y la industrialización del dicho producto. Este organismo constituyó la Comercializadora Multinacional del Banano, conocida con el nombre de Comunbana.

Organismos empresariales

Cabe mencionar que durante los últimos años ha surgido un número importante de organismos representativos de empresarios privados latinoamericanos de diversas áreas agrícolas.²⁷ Es importante destacar el creciente poder que estas instancias han tenido, en particular las que agrupan a empresarios que producen en gran escala, para incidir en las decisiones políticas de sus gobiernos, especialmente en lo referido a las negociaciones comerciales multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales. Las actividades agrícolas que han mostrado mayor cohesión son básicamente la avicultura y la elaboración de productos lácteos.

La agricultura en el proceso europeo de integración

En Europa Occidental han coexistido principalmente dos procesos de integración económica. El primero es la otrora Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE);²⁸ el segundo es la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).²⁹ Cabe notar que ésta no considera la agricultura, por lo cual no se examina en el presente trabajo.³⁰ Si bien normativamente la Política Agrícola Común (PAC) de la CEE surge en 1957 con la suscripción del Tratado de Roma, ella fue resultado de un proceso de maduración que se había iniciado casi una década antes. La PAC habría sido posible básicamente por tres razones: a] las costosas políticas agrícolas nacionales y la idea de que un mecanismo regional podría ser más eficaz y menos dispendioso; b] el reconocimiento generalizado de la *excepción agrícola* en los foros multilaterales, principalmente en el GATT, donde los productos agropecuarios estaban excluidos de los compromisos de liberalización comercial, y c] de carácter más subjetivo, estriba en que desde el punto de vista europeo se tendía a concebir que una unión aduanera era insuficiente para asegurar el desarrollo armonioso de una agricultura heterogénea distribuida en un territorio de gran dimensión.³¹

Un primer intento de integración agrícola: el Green Pool

El debate sobre la integración europea de las políticas agrarias nacionales se planteó con fuerza al inicio de los años cincuenta,³²³³³⁴³⁵ se ampliaron a la participación de todos los países europeos occidentales, las que sin embargo no prosperaron debido a que "las diferencias entre ellos eran demasiado acusadas para poder superarlas". En efecto, el proyecto de comunidad agrícola europea se habría contrariado por la diversidad de intereses en juego y por la actitud negativa tanto de los responsables gubernamentales como de los grupos de presión, básicamente los sindicatos de productores agrícolas.

No obstante lo anterior, había acuerdo en admitir que una política agrícola comunitaria debía contribuir a asegurar una mayor estabilidad de los mercados agrícolas y una mejor asignación de los recursos productivos entre los países participantes. Cabe resaltar que hacia el término de las negociaciones, en 1955, los promotores del Green Pool se conformaron con metas menos ambiciosas. Sólo propusieron sobreponer al mercado nacional un mercado europeo que proveyera a los países participantes facilidades de exportación e importación para su comercio recíproco de bienes agropecuarios. Así, los objetivos internos del proyecto quedaron reducidos a abolir las barreras aduaneras, suprimir las cuotas, armonizar los costos de producción y, finalmente, establecer una organización del libre cambio en materia agrícola sin atentar contra el principio de soberanía nacional. En definitiva, la idea de una integración agrícola propiamente tal fue progresivamente abandonada en favor de la armonización de políticas agrícolas nacionales con miras a instaurar una cooperación agrícola intergubernamental.

En todo caso, si bien el Green Pool no llegó a concretarse, fue sin duda positivo que se plantearan algunas preguntas iniciales de diversa índole que todavía son pertinentes. Desde un punto de vista institucional, ¿se trataría de establecer una cooperación intergubernamental o de constituir un proceso de integración de carácter supranacional? En el plano económico, ¿se buscaría organizar el conjunto de la producción y de los mercados agrícolas o solamente lo referido a los principales bienes agropecuarios del comercio recíproco? En el plano operacional, ¿se optaría por una vía sectorial o por un camino global válido para el conjunto de las actividades económicas? En relación con la importación de productos agrícolas procedentes de terceros países, ¿cuál sería el grado de preferencia que un mercado común agrario otorgaría en favor de la producción de los países miembro?

La Política Agrícola Común: la conferencia de Stresa

Las preguntas formuladas en el párrafo anterior tuvieron una respuesta formal y genérica en el Tratado de Roma,³⁶³⁷³⁸³⁹⁴⁰

Por otra parte, el Tratado estipulaba que con el fin de determinar las líneas directrices de la PAC se realizaría rápidamente una conferencia de los estados miembro para contrastar sus respectivas políticas agrícolas, estableciendo el balance de sus recursos y necesidades.⁴¹ Dicha conferencia, a la cual asistieron las delegaciones ministeriales de los seis países participantes, se celebró en Stresa, Italia, en julio de 1958.

A lo largo de la conferencia se expresaron posturas marcadamente contrastantes entre las delegaciones nacionales. Cada una atendía la especificidad de su economía agraria y abogaba por incorporar al ámbito regional algunos componentes de su propia política agrícola, los cuales diferían por su grado variable de intervencionismo.⁴² Mientras el discurso francés planteaba la necesidad de ampliar al ámbito comunitario un modelo de organización de mercado agrícola similar al suyo,⁴³⁴⁴ por su parte, la delegación alemana requería mantener lazos con terceros países, especialmente con los de Europa Occidental, con la idea de crear una zona de libre comercio agrícola más extensa que el marco geográfico de los seis países. Por último, los países del Benelux⁴⁵ abogaban, con mayor o menor énfasis, por que los precios agrícolas fueran favorables a los consumidores.

Por otra parte, es importante resaltarla gran heterogeneidad que al inicio de los años sesenta mostraban los sectores agrícolas de los seis países mencionados. Aquélla se expresaba sólo en el tamaño de las explotaciones, sino también en el grado de mecanización y los niveles de productividad. Por ejemplo, las explotaciones de menos de cinco hectáreas ascendían a 85% del total de las unidades productivas agrícolas en Italia mientras que el coeficiente correspondiente en Francia era de 35%. Análogamente, de la PEA total la proporción ocupada en la agricultura superaba un tercio en Italia, en tanto que era inferior a la décima parte en Bélgica. Asimismo, la participación de los productos agrícolas en las exportaciones totales cubría un rango que iba de 33% en los Países Bajos a 3% en Alemania.⁴⁶

Con todo y los marcados contrastes, al concluir la conferencia de Stresa fue posible acordar una resolución final, de la cual destacan dos puntos. Primero, debía haber un equilibrio entre producción y salidas por medio del mercado teniendo en cuenta las posibles exportaciones e importaciones y la especialización de acuerdo con las estructuras económicas y las condiciones naturales. Segundo, el esfuerzo para elevar la productividad debía permitir el establecimiento de una política de precios que evitara la superproducción a la vez hiciera posible seguir siendo o llegar a ser competitivos.⁴⁷ Con base en esta resolución final, las negociaciones continuaron en el marco institucional de la CEE hasta que en 1962 se aprobaron los primeros reglamentos agrícolas comunitarios.

Es importante consignar que la incorporación de la agricultura al proceso de integración europea también obedeció a la necesidad de que los dos socios mayores de la CEE establecieran una *transacción política* que consideraba la posibilidad de emprender una complementación económica funcional. Esa transacción se realizó básicamente porque Alemania y Francia coincidían en su interés por contar con un mercado cercano, estable y de dimensión significativa para colocar sus respectivas principales exportaciones. En efecto, por un lado Alemania era importador neto de productos agrícolas pero tenía un gran potencial como fabricante de manufacturas y bienes de capital, mientras que por otro lado Francia ya contaba con excedentes agropecuarios, en especial de cereales.⁴⁸

Principales contenidos de la Política Agrícola Común

Al inicio de la PAC la Europa de los seis era deficitaria respecto a sus principales productos agrícolas. Esta situación explica la importancia que se atribuyó al objetivo de aumentar la productividad del sector y modernizar las explotaciones agrícolas, las cuales en su mayoría eran de carácter familiar.⁴⁹

Paralelamente a la definición de los objetivos de la PAC, se establecieron tres principios básicos para sustentarla: 1) la unidad de mercado, es decir, la libre circulación de los productos agrícolas entre los países socio, la fijación de precios uniformes, la definición central de las intervenciones regulatorias y el otorgamiento de ayuda comunitaria de diversa índole, actuando con independencia del criterio nacional. 2) La preferencia comunitaria, con el propósito de fomentar los intercambios intracomunitarios. En este principio se sustenta la protección en frontera del mercado comunitario respecto a las importaciones procedentes del resto del mundo. 3) La solidaridad financiera, según la cual los gastos derivados de la PAC deben financiarse con el presupuesto comunitario.⁵⁰

Los instrumentos principales de la PAC se ubican en dos ámbitos distintos: el interno y el externo, donde éste se deriva directamente de aquél. En el plano interno las medidas tienen tres orientaciones: a) con el propósito de fomentar la producción agrícola se definen precios garantizados⁵¹ para las cadenas productivas, los cuales tienden a ser superiores a los internacionales; b) se pretende regular la oferta mediante ayuda directa a la producción agrícola o a la renta de los productores y el establecimiento de un sistema común de almacenamiento, y c) se formula una política estructural con el fin de coadyuvar al proceso de modernización de las explotaciones agrícolas familiares. En el plano externo, la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y del incremento del intercambio recíproco de bienes agropecuarios motivó cierta protección en beneficio del sector agrícola europeo frente al resto del mundo. Al respecto, los mecanismos más utilizados son las exacciones (impuestos) a las importaciones y los subsidios a las exportaciones.⁵² A lo largo del proceso estos mecanismos han evolucionado con dinamismo. De hecho, la PAC se ha enfrentado a dos grandes reformas, que se examinan más adelante.

Es importante señalar la gran complejidad de la PAC, la cual se expresa fundamentalmente en dos niveles. El primero se refiere a la decisión de establecer precios uniformes, objetivo que entrañó un largo proceso de negociaciones cuya culminación requirió la conciliación de intereses nacionales discrepantes. El segundo se relaciona con las organizaciones comunes de mercado (OCM) dedicadas de manera exclusiva a los bienes agrícolas, con autonomía respecto de los restantes sectores productivos. Las OCM se diferencian por productos o cadenas productivas; en cada una se aplica un conjunto específico de medidas cuya amplitud y profundidad dependen del grado de protección que se quiera otorgar a la categoría de bienes que se desea beneficiar.⁵⁴⁵⁵

Diferencias y similitudes entre la integración agrícola latinoamericana y la europea

Los casos latinoamericanos

El sector agrícola y el libre comercio

En términos generales el sector agropecuario de América Latina se ha incorporado a los procesos

deintegración económica por medio, fundamentalmente, de la inclusión, con menor o mayor amplitud e intensidad, de sus productos en los programas de liberalización comercial. En concreto, como consecuencia de las características estructurales y principalmente de la naturaleza socioeconómica propia de la agricultura regional, en todos los acuerdos o tratados vigentes se han incluido regímenes especiales previstos esencialmente para evitar que el libre comercio pleno provoque el desplazamiento de las producciones nacionales.⁵⁶ Esto ya se vio claramente desde 1975, cuando se indicó que "al examinar los problemas de la agricultura latinoamericana en un contexto de integración económica aparecen algunas contradicciones fundamentales entre la idea de libertad irrestricta para el comercio de productos agrícolas y el desarrollo del sector".⁵⁷

Asimismo, se diagnosticó que el desarrollo agrícola de los países participantes de un proceso de integración se vería obstacuído si este último pretendía básicamente constituir una zona de libre comercio sin adoptar medidas sectoriales complementarias. Estos obstáculos surgían por tres razones principales: 1) se creaban nuevas o se acentuaban antiguas disparidades intrasectoriales, dado el mantenimiento de una estructura productiva dual, basada en la coexistencia de un sistema productivo moderno, orientado a la exportación, con uno menos evolucionado, frecuentemente de subsistencia, destinado al abastecimiento interno. 2) Los efectos dinámicos de la liberalización comercial en beneficio del sector agrícola eran menos evidentes que en el industrial, el cual presentaba mayores perspectivas para el aprovechamiento de las economías de escala. 3) La producción agrícola regional no había podido satisfacer el incremento de la demanda sectorial, en parte porque los modelos productivos no se modificaron lo suficiente. Lo anterior llevó a explicar que el crecimiento del comercio agrícola intrarregional fuera bastante menor que el de las importaciones de origen extrarregional.

Respecto a que un proceso de integración que pretendiera básicamente la constitución de una zona de libre comercio iría en detrimento del desarrollo agrícola, ya se había señalado que la liberalización del mercado de bienes agrícolas podía acarrear como consecuencia "el fortalecimiento de las inequitativas estructuras vigentes, la continuación del estado de desintegración nacional [...] y el agravamiento de las condiciones de vida de buena parte de la población campesina".⁵⁸ Más de una década después se consideraba que la incorporación de la agricultura en los procesos formales de integración no había sido ni intensa ni exitosa y que los numerosos ensayos frustrados habían incidido de manera negativa en cualquier nuevo esfuerzo al respecto.⁵⁹ 6) Se desconocían las normas operativas de comercialización empleadas por los organismos nacionales. 3) No había claridad respecto a los excedentes y las necesidades de los países de América Latina. 4) Se carecía de mecanismos financieros de carácter preferencial. 5) La escasa eficiencia de los mecanismos regionales de arbitraje comercial. 6) La insuficiencia en materia de infraestructura y en los sistemas de transporte en escala regional. 7) La aplicación sistemática de barreras arancelarias.⁶² Dado que la mayoría de los puntos señalados en los párrafos anteriores está vigente en la actualidad, cabría formular la siguiente pregunta: ¿un proceso de integración que trascienda la pura liberalización comercial podría contribuir a resolver los problemas derivados del subdesarrollo agrario mediante la formulación de una política agrícola común? Para responder a esta pregunta hay que examinar la forma que adoptan las realidades agrícolas nacionales en un marco conjunto de escala regional.

La integración regional como factor de reproducción o de resolución de los problemas agrícolas nacionales

En términos generales se admite que los fines de la integración agropecuaria se han incorporado a los objetivos globales de la integración económica regional cuyo propósito básico ha sido coadyuvar al logro de un mayor desarrollo económico. Por tanto, no extraña que el predominio de la industria en las estrategias de desarrollo nacionales se haya traducido hasta mediados de la década de los setenta en que los procesos de integración pusieran especial atención en el sector industrial, alrededor del cual giraron todas las acciones. Además, se afirmaba que no había consenso en cuanto a si en la región podía hablarse con propiedad de un *menor grado de desarrollo agrícola relativo*, puesto que en todos los países coexistían áreas de desarrollo agrícola avanzado y regiones atrasadas o deprimidas, incluso en una misma actividad o cultivo en un mismo territorio.⁶³ A la luz de lo anterior, sería preciso destacar que, más allá de las características institucionales y operativas propias de cada proceso de integración económica, las diferencias que se advertían en el desarrollo global y agrícola de los países de la región comprometidos con políticas de cooperación e integración eran vistas como el principal factor limitante del avance de los procesos de integración. En suma, la heterogeneidad de las agriculturas nacionales habría frenado el desarrollo de la integración económica latinoamericana, dada su opción básicamente libre cambista. Asimismo, tampoco la integración regional habría contribuido a reducir el dualismo agrario que todavía caracteriza a los países de América Latina.

Por otra parte, los acuerdos de integración, al concentrarse en los aspectos tarifarios, no pudieron obtener resultados muy exitosos en materia de comercio agrícola recíproco. En efecto, debido a la alta intervención de los estados en la organización y el manejo de los sectores agrícolas nacionales, los flujos de comercio de estos bienes eran poco elásticos a las disminuciones de precios resultantes de reducciones o eliminaciones de barreras arancelarias.

En definitiva, al evaluarse, a mediados de los años setenta, la integración agrícola ya se señalaba que el aumento del poder de compra de muchos sectores de la población, todavía excluidos del circuito económico, constituía un imperativo sociopolítico que aumentaría de manera notable la dimensión real del mercado regional para los productos agrícolas. Asimismo, se fortalecía la idea de destacar el papel de la integración en materia de desarrollo agrícola, subrayándose los esfuerzos para lograr un mejor empleo de los recursos productivos por medio de la especialización y de la complementariedad, así como del

aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales y dinámicas. Respecto al largo plazo se planteaba que debería concluirse en una etapa de concertación del desarrollo agrícola regional. Más en detalle, se afirmaba que una política de integración agrícola propiamente tal no debería limitar sus objetivos a la sustitución de mercados, sino concentrarse en dinamizar la demanda interna con medidas focalizadas para que los productores y los asalariados agrícolas obtuvieran una mayor y más justa participación en el reparto de la riqueza que contribuían a crear. Por último, se concluía que la integración agrícola tendría que considerarse en el entorno más amplio de la *integración rural* y que deberían examinarse y atentamente las modificaciones de las relaciones intersectoriales surgidas de un proceso de integración. Así, a la integración agrícola le correspondería cumplir fundamentalmente el papel de elemento inductor del desarrollo, en especial para la realización de las transformaciones estructurales de las economías de los países socios. No obstante estas formulaciones conceptuales, el desempeño de la integración agrícola no habría mostrado avances significativos en la década de los ochenta.⁶⁴

En la década de los noventa se planteó la necesidad de revalorizar el aporte de la agricultura a la reactivación económica y al desarrollo de América Latina. Esta revalorización estaría sustentada, por un lado, en la natural gravitación de ese sector en las economías de la región y, por otro, en que el proceso de apertura ya iniciado significaba, en la práctica, un fortalecimiento de los sectores que cuentan con ventajas comparativas naturales, como es el caso del rubro agrícola.⁶⁵ En esta perspectiva, la transformación de la estructura productiva agropecuaria sugeriría la necesidad de revalorizar los acuerdos de integración regional y subregional como mecanismos que facilitan el fortalecimiento de la competitividad de las agriculturas nacionales.⁶⁶⁶⁷

La integración agrícola actual: entre el libre comercio y la política común

A lo largo de la década de los noventa se han ido perfilando con nitidez dos tendencias polares en el avance de la integración agrícola de América Latina, las cuales tienen sus correspondientes representaciones en el Mercosur y en la Comunidad Andina. Por un lado, desde un punto de vista formal, el primero se ha planteado la liberalización arancelaria y no arancelaria de todo el universo de productos, incluidos los agrícolas.⁶⁸ Además, si bien no se prevén medidas comunes de apoyo al sector agropecuario,⁶⁹ sí se han logrado ciertos avances en la armonización de las normas sanitarias, fito y zoosanitarias. Por otro lado, cabe reiterar la intención de la Comunidad Andina de constituir una PAC andina, luego de un largo proceso de gestación.

El principal fundamento de la PAC sería el de constituir un *programa subregional de seguridad alimentaria*, compuesto básicamente por la armonización de políticas agrícolas y la ejecución de programas conjuntos adecuadamente financiados por la subregión, todo ello en el marco de una política común.⁷⁰ En esta perspectiva, dado que el potencial agrícola subregional habría permanecido subexplotado debido a las políticas nacionales inspiradas en el proteccionismo industrial, la seguridad alimentaria sería compatible con la aplicación de políticas orientadas a elevar la competitividad internacional del sector agropecuario subregional, así como con la necesidad de disminuir la dependencia alimentaria de la Comunidad Andina. Luego entonces, una política de seguridad alimentaria tendría que ver con todos los instrumentos de la política agropecuaria: infraestructura, tecnología, insumos, precios, comercio exterior e inventarios.

Es importante destacar que la dependencia alimentaria de la Comunidad Andina no ha disminuido de manera significativa y que en la actualidad el comercio agrícola intrarregional sigue siendo marginal. Al respecto, es ilustrativo señalar que del total de sus importaciones de bienes agropecuarios y agroindustriales, las de origen subregional son inferiores a cinco por ciento.

Por último, en términos generales sería posible concluir que el ritmo de avance de la integración agrícola ha estado condicionado por el desarrollo global de la Comunidad Andina. En efecto, si bien ambos procesos se estancaron en los años ochenta, en la década siguiente la integración andina registró un renovado impulso, el cual podría inducir efectos positivos en materia agrícola. Como se señaló, de acuerdo con la voluntad política manifestada por los representantes de los países miembro, serían altas las posibilidades de que dentro de poco pueda constituirse una PACA.⁷¹

El caso de Europa

Desde un punto de vista intelectual, todavía sería válido preguntar: "¿ha creado la PAC una situación mejor de la que se habría producido con 12 políticas nacionales independientes? Francamente, ya no estamos seguros."⁷² Aunque es difícil contestar de manera tajante la anterior pregunta, habría argumentos relativamente claros que apuntarían a cada uno de los dos sentidos posibles de la respuesta.

La transformación de las agriculturas europeas: algunos costos y beneficios de la Política Agrícola Común

Gracias a la PAC se han alcanzado varios logros importantes. En términos generales las medidas

agrícolas nacionales se han fundido en una política común y se ha conseguido consolidar un mercado común de productos agrarios. Al respecto, el comercio agrario entre los estados miembro se ha expandido de manera notable.⁷³ Además, la puesta en marcha de la PAC ha provocado importantes cambios estructurales: disminución del número de agricultores, aumento del tamaño medio de las explotaciones e incremento de la producción agrícola. Así, "rápidamente, el modelo productivista se impone, la agricultura europea se moderniza, el aumento de la productividad agrícola es superior al de la industria".⁷⁴ Con respecto a los estados miembro, la PAC ejerció una influencia positiva en cada uno de ellos, si bien de manera diferenciada, dado que en algunos casos la especialización agrícola se ha producido con base en ventajas comparativas naturales iniciales, mientras que en otros en aquellas desarrolladas artificialmente. Dos ejemplos significativos que ilustran respectivamente esta situación son Francia, con una dotación privilegiada de recursos, y Alemania, que gracias a sus altos precios de sostenimiento ha logrado crear las condiciones necesarias para expandir su producción agrícola.⁷⁶ En otros casos, ciertos países con escasa dotación de recursos naturales lograron especializarse en la transformación de algunas materias primas agrícolas procedentes de terceros países y sujetas a un arancel inferior al del producto elaborado. Esto con el objeto de exportar los bienes finales correspondientes al resto de los países de la Unión Europea en condiciones preferenciales. Un ejemplo destacable es el de los Países Bajos, que importan directamente en su puerto de Rotterdam los principales productos sustitutivos de cereales tradicionales a precios internacionales.⁷⁷ Otro desafío de envergadura surgió cuando el Reino Unido negociaba sus condiciones de adhesión en 1972 y exigió mantener, al menos transitoriamente, su derecho a importar de manera preferente algunos productos agrícolas, como azúcar y lácteos, de sus antiguas colonias para evitar una desviación de comercio que no deseaba.

En relación con los agricultores, se reconoce que gracias a la PAC se ha logrado cierta equiparación de la renta agrícola con los ingresos del resto de la economía.⁷⁹ Asimismo, también se habría alcanzado el objetivo de erradicar la pobreza rural. No obstante lo anterior, cabe subrayar que la mayor parte de los subsidios de la PAC ha tendido a beneficiar a los grandes productores agrícolas de elevada productividad. En efecto, un informe oficial de la Unión Europea ha cuantificado que 80% de las ayudas financieras otorgadas mediante la PAC ha favorecido sólo al 20% más rentable de las explotaciones agrícolas.⁸⁰

Paralelamente, en términos generales, las diferencias de protección otorgadas a los productos agrícolas han desempeñado un papel importante al favorecer a algunas cadenas de bienes, principalmente cereales, leche y carne de vacuno,⁸¹ en detrimento de otros, como el vino y las frutas, por ejemplo. Ciertamente esto ha tenido efectos diferenciados entre productores, regiones y países de la Unión Europea. Así, en la medida en que la distribución de los beneficios de la PAC no ha sido lo suficientemente equitativa, ésta no ha coadyuvado como se esperaba al objetivo de la cohesión económica y social.⁸² Con todo, es importante destacar que en las recientes modificaciones de la PAC ha habido la preocupación por distribuir de manera equitativa las transferencias monetarias concedidas a los agricultores; ello principalmente mediante la búsqueda de una concentración más precisa de las mismas en favor de los productores agrícolas más pequeños.

Los consumidores se han beneficiado de un abastecimiento alimentario seguro pero también se han dado pasos importantes en la calidad sanitaria y nutricional de los productos adquiridos, si bien todavía persisten algunas deficiencias. Asimismo, es destacable el avance en materia de protección al consumidor, al contarse con una estructura institucional común que les garantiza sus derechos. Sin embargo, el costo de la PAC han tenido que solventarlo los propios consumidores comunitarios, en un doble sentido: como contribuyentes pagando precios mayores que los internacionales por los bienes alimenticios. Por otra parte, se ha observado que si bien los precios de garantía están acercándose a los mundiales correspondientes, estas rebajas más que expresarse en una reducción de los precios al consumidor, están siendo captadas y mantenidas principalmente por las empresas transformadoras y las comercializadoras de bienes agropecuarios.⁸³ Por último, la PAC no habría resuelto algunas cuestiones ligadas a ella, como las relacionadas con el equilibrio de los mercados agropecuarios. Hay consenso entre quienes señalan que desde mediados de los años setenta el sistema de precios de sostenimiento ha provocado un aumento de la producción superior a las capacidades del mercado interno para absorberlo. En consecuencia, la exportación se convirtió en la salida necesaria para los excedentes, lo que ha generado tensiones internas y externas. Por un lado, exacerbó la competencia internacional en un momento en que los mercados agrícolas mundiales estaban saturados. Por otro, durante los ochenta el crecimiento de la producción europea entrañó un extraordinario aumento de los gastos presupuestarios de la Comunidad debido al creciente aumento de las restituciones a la exportación y a la ampliación de los almacenamientos públicos.⁸⁴⁸⁵

La Política Agrícola Común y la construcción de la Europa comunitaria

A pesar de que la mayoría de los puntos señalados en el apartado anterior todavía genera controversia, hay un consenso bastante claro en cuanto a reconocer que la PAC ha tenido un papel pionero en la construcción europea, al menos en cuatro planos distintos. Primero, en el económico, gracias a la instauración de las OCM, la libre circulación de productos agrícolas se logró en un plazo menor al planificado inicialmente, lo que permitió adelantar la instauración de la unión aduanera. Segundo, en el plano institucional, la gestión de los mercados agrícolas, de competencia comunitaria, ha sido un elemento decisivo para el surgimiento de un poder ejecutivo supranacional. Además, el proceso de toma de decisiones del órgano máximo de la CEE, al enfrentarse con posturas agrícolas nacionales antagónicas, fue adaptándose de manera oportuna para responder a los desafíos que planteaba la resolución de los conflictos entre sus estados miembro. Por otra parte, la PAC se benefició de un marco normativo autónomo que consagra su carácter derogatorio por sobre los principios generales del mercado común. En efecto, dado que una gran parte de los primeros casos que abordó el Tribunal de Justicia se refería a cuestiones agrícolas, su resolución no sólo permitió consolidar la supremacía de las normas agrícolas por sobre las restantes reglas que componen el derecho comunitario derivado, sino también sentar jurisprudencia en la delimitación del poder entre el ámbito nacional y el comunitario. Tercero, en el plano financiero, el

incremento progresivo de los gastos agrícolas hizo que la CEE constituyera su propio sistema de obtención de recursos tributarios con el fin de autofinanciarse.⁸⁶⁸⁷ En suma, la PAC habría tenido un papel de motor en la construcción supranacional en la medida en que ha constituido un poderoso factor de integración jurídica y económica, así como un banco de ensayo de las instituciones comunitarias.⁸⁸

Una conceptualización de la Política Agrícola Común

A principios de los años noventa se intentó conceptualizar el proceso europeo de integración económica regional. Este esfuerzo intelectual, a partir de una observación empírica de la construcción comunitaria, se enfoca desde la perspectiva de la supranacionalidad. En términos generales, se acepta que la fase inicial de una dinámica de integración pasaría estratégicamente por la apertura recíproca de las economías participantes, es decir, la eliminación de normas nacionales, básicamente para establecer el libre comercio entre los países socios.

A la primera fase de esta estrategia se le denomina enfoque *negativo* de la integración ya que insiste especialmente en la *desregulación*, es decir, en la eliminación de las barreras interiores y en que las políticas supranacionales se apliquen sólo en términos de normas prohibitivas vinculantes para los gobiernos nacionales.⁸⁹ La segunda etapa de dicha estrategia correspondería al momento en que la coordinación entre los estados miembro llegue a materializarse en normas supranacionales y en la aceptación de mecanismos comunes vinculantes. Esta fase se ha denominado enfoque *positivo* de la integración ya que recalca que la supresión de barreras debe ir acompañada de una coordinación estricta de las políticas nacionales y de su sustitución, parcial o total, por medidas aplicadas en escala supranacional (re-regulación).⁹⁰

En el caso específico de la agricultura se ha señalado que las "dos dicotomías, integración positiva/negativa y desregulación/re-regulación, pueden resultar útiles para analizar la aparición y el desarrollo de la PAC, que ha representado el ejemplo más importante (y durante mucho tiempo el único) de *integración positiva* de la Comunidad. En efecto, desde el inicio de la CEE, la PAC se ha concebido o al menos justificado como la *pedra angular* de todo el edificio europeo, con plena delegación de las competencias nacionales en la Comunidad para la aplicación de una intervención generalizada en el mercado".⁹¹ En suma, en la integración europea la PAC habría sido el mayor ejemplo de una regulación común, realizada mediante la desregulación progresiva de las legislaciones nacionales correspondientes y, simultáneamente, el desarrollo de mecanismos supranacionales vinculantes.

Sin embargo, al observar su evolución, la PAC estaría perdiendo su papel de piedra angular del proceso de integración europea. En efecto, las dos mayores reformas de la PAC,⁹² partiendo de la doble necesidad de reducir el peso excesivo de los gastos agrícolas en el presupuesto comunitario y de dar respuesta a las presiones internacionales surgidas en escala multilateral, tienen dos objetivos básicos. Por un lado, disminuir el nivel de los precios garantizados a fin de que converjan con los internacionales y reducir significativamente los subsidios a la exportación. Por otro lado, desvincular de la producción agrícola las ayudas financieras.⁹³ Luego, estas reformas, al plantearse cierto desmantelamiento de algunas medidas de política común, podrían interpretarse como las primeras señales del "ocaso de la PAC". Quienes coinciden con este punto de vista afirman que las medidas de desvinculación impulsadas por las reformas podrían llevar a un escenario en el que las políticas agrarias de la Unión Europea, más pronto o más tarde, se renacionalicen y que el papel de la PAC en la regulación de los mercados tenga cada día menor importancia. Ello sería así porque la aplicación de las medidas desvinculadas se haría de forma descentralizada por cada Estado miembro, manteniendo en el nivel central el control de su aplicación. Es interesante añadir que, respecto al financiamiento presente y futuro de la PAC, se ha llegado incluso a poner en tela de juicio el principio de solidaridad financiera.⁹⁴ En consecuencia, si bien podría afirmarse que en el marco de las dicotomías anteriormente formuladas la PAC se movería hacia un enfoque negativo de la integración, en la actualidad el debate suscita controversias sustantivas aún está lejos de concluirse.

Una síntesis comparativa

Respecto a la incorporación de lo agrícola en los procesos formales de integración, el caso europeo concede a la PAC un estatus *especial* en el edificio comunitario, mientras que en los procesos latinoamericanos puede señalarse que en materia agrícola no ha habido la suficiente autonomía conceptual, operacional e institucional. En lo conceptual, porque los productos agrícolas se fueron sometiendo a los programas generales de liberalización pensados básicamente para los bienes industriales. Así, el sector agrícola resultaba funcional al sector industrial, proveyéndole insumos a menor precio. En lo operacional, dado que la agricultura no contó con medidas positivas de apoyo, excepto las que se orientaron a darle viabilidad a la liberalización comercial. En lo institucional, debido a que las instancias dedicadas a las cuestiones agrícolas, cuando existieron, no tenían capacidad resolutoria ni ejecutiva para asuntos importantes.

Lo anterior puede ilustrarse al considerar el ámbito financiero. En efecto, como se señaló, en el caso europeo se ha podido contar con los recursos necesarios para poner en marcha la PAC en toda su amplitud y complejidad. Por lo mismo, el gasto financiero asociado a lo agrícola llegó a ser de tal magnitud⁹⁵ que su inevitable reducción generó importantes conflictos entre los estados miembro de la Unión Europea. Por su parte, los recursos financieros que en general las

secretarías de los acuerdos latinoamericanos de integración han asignado a la agricultura han sido muy exiguos; incluso los destinados al estudio de los problemas del sector han sido calificados de manifiestamente escasos. Al respecto, conviene señalar que esta escasez se derivaba del nivel económico de los países participantes, así como del grado de voluntad política para otorgar un tratamiento común a la problemática agrícola.

El tema del autoabastecimiento alimentario regional está presente tanto en la experiencia de integración agrícola europea como en las latinoamericanas. En el caso de la CEE este objetivo fue explícito, convirtiéndose en el eje central de la PAC, presuntamente causa de las secuelas de la segunda guerra mundial. Para lograr un alto nivel de seguridad alimentaria era fundamental organizar y liberalizar el mercado agrícola interno, pero también establecer una protección en frontera considerada imprescindible para que la renaciente agricultura europea elevara su competitividad. De manera progresiva, la PAC llegó a generar importantes excedentes agropecuarios que se volcaron, por una parte, a los mercados internacionales a precios subsidiados, por otra, a algunos países de bajos ingresos como ayuda alimentaria. De esta forma la PAC habría contribuido a la desarticulación de las economías rurales de los países en desarrollo. Así, a pesar de que en el origen de la CEE el discurso europeo planteaba fomentar la estabilización de los mercados agrícolas mundiales, en la práctica la PAC coadyuvó, junto a otros países industrializados, a distorsionar los precios internacionales de los productos agropecuarios. En contraposición a la experiencia europea, tanto en las iniciativas de cooperación agrícola como en los procesos de integración de América Latina, la búsqueda de mayores niveles de seguridad alimentaria regional es un objetivo que se va desdibujando, excepto en el caso de la Comunidad Andina, donde dicho concepto se ha revalorizado recientemente.

Por otra parte, la congruencia y el dinámico desarrollo de la PAC ha permitido consolidar un proyecto de largo plazo, el cual ha posibilitado una distribución relativamente equilibrada, si bien perfectible, de los costos y beneficios, temporales y espaciales, derivados de la integración. Esto contrasta con la realidad observada en América Latina, donde la casi ausencia de políticas agrícolas orgánicas estables en el tiempo ha limitado la programación agrícola de mediano y largo plazos, ha reducido las posibilidades de desarrollo del sector y ha restringido la alternativa de estructurar un enfoque regional sobre el tema agropecuario. Además, tal ausencia explicaría en gran parte la dificultad que ha habido en América Latina para incorporar adecuadamente al sector agrícola al circuito económico global, en el doble sentido de impulsar su demanda de productos manufactureros finales y de insumos intermedios, no sólo en el ámbito regional sino incluso en el nacional. En cambio, la creación de mercado ha sido un hecho indiscutible de la PAC. Otro elemento contrastante sería que en el caso europeo ha habido una mayor preocupación que en América Latina por favorecer las condiciones financieras de las explotaciones agrícolas pequeñas y medianas.

Respecto a la participación de los actores agrícolas privados en los procesos de integración estudiados, se ha observado que en América Latina las pequeñas y medianas empresas agrícolas, al igual que las cooperativas, desconocen las posibilidades que brinda el proceso de integración, tanto en materia de incentivos arancelarios como de financiamiento. Si bien en los últimos años este fenómeno se ha modificado positivamente, su evolución parece indicar que los productores agrícolas con mayores posibilidades de beneficiarse del proceso de integración serían los grandes y modernos, realidad que también parece observarse en la experiencia europea, lo que podría contribuir a que el dualismo agrario en ambas regiones fuese más marcado. En el caso de la CEE es importante recalcar que los principales gremios agrícolas se estructuraron de manera activa desde el mismo inicio de la PAC para influir en sus objetivos y en su orientación.⁹⁶

Por último, se observa que en la integración latinoamericana se ha utilizado muy poco el criterio de otorgar a un país un tratamiento diferenciado con base en su desarrollo agrícola. En cambio, en la aplicación de la PAC el tratamiento diferenciado prevé múltiples niveles, básicamente por país, por región, por tipo de producción y por categoría de productores, todos los cuales se han financiado con el presupuesto comunitario. Así, esta diversidad instrumental se derivaría de la profundidad de la integración pretendida y por tanto del carácter supranacional de la PAC, claramente distinto al preponderantemente intergubernamental de la integración agrícola de América Latina. Cabe señalar que las dinámicas recientes de las dos regiones indicarían que estas diferencias históricas de carácter se podrían ir atenuando. En efecto, mientras que en la Unión Europea se abre la discusión acerca de la *renacionalización* de las políticas agrícolas, en América Latina la Comunidad Andina llevaría la delantera al comenzara plantearse la constitución de una PACA, eventualmente supranacional. Otra tendencia reciente que mostraría un área de similitud entre las dos regiones es que el acento en materia de política estaría pasando del ámbito propiamente agrícola hacia una visión rural más amplia. En el caso europeo, esta nueva perspectiva se estaría utilizando como un argumento adicional para darle mayor legitimidad y credibilidad al gasto público generado por la PAC. Por su parte, en los países latinoamericanos la consideración de la dimensión rural básicamente se está pensando en el marco de las políticas nacionales.

Notas al pie

1. No se incluye la experiencia de la integración del Caribe. [Regresar a nota 1](#)

2. Para toda esta sección se consultaron los textos de los tratados originarios de los acuerdos de

integración estudiados. [Regresar a nota 2](#)

3. CEPAL-FAO, "Integración y cooperación económica: el caso de la agricultura y la alimentación y sus relaciones con las políticas económicas en el ámbito nacional" (RLAT 803/9), documento preparado por Augusto Bermúdez para la consulta CEPAL/FAO de expertos sobre estilos de desarrollo y políticas agrícolas, Santiago, Chile, septiembre de 1983. [Regresara nota 3](#)

4. *Ibid.*, p. 15. [Regresara nota 4](#)

5. E. Frei Montalva solicitó a R. Prebisch, J.A. Mayobre, F. Herrera y C. Sanz de Santamaría, que elaboraran propuestas encaminadas a dinamizar el proceso de integración económica regional. [Regresara nota 5](#)

6. Que tuvo su origen al establecerse el Mercado Común Centroamericano en diciembre de 1960. [Regresara nota 6](#)

7. Cabe destacar el Protocolo Especial sobre Granos Básicos firmado en 1965, que se refiere a arroz, maíz, frijol y sorgo. Después de algunos años de funcionamiento se intentó que este Protocolo también promoviera el desarrollo de un mecanismo de pronósticos de cosechas con miras a constituir un sistema de compras a futuro. [Regresara nota 7](#)

8. CEPAL - FAO, *op. cit.*, p. 19. [Regresara nota 8](#)

9. En 1974 se aprobó el Plan de Acción Regional para el abastecimiento y producción de granos básicos, el cual no llegó a concretarse. [Regresar a nota 9](#)

10. Raymundo Barros Charlin, "El marco jurídico de la integración agrícola", en José Garrido Rojas, "La agricultura en la integración latinoamericana", *Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana*, vol. II, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1977. [Regresar a nota 10](#)

11. No obstante que un logro significativo en este ámbito fue la incorporación de nuevos productos al comercio recíproco, especialmente de bienes agroindustriales (conservas). [Regresara nota 11](#)

12. Actualmente son más de 40. [Regresara nota 12](#)

13. Con la sola excepción del ACE núm. 18, que pretende la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur). [Regresar a nota 13](#)

14. Se trata del acuerdo para la liberación y expansión del comercio intrarregional de semillas suscrito en 1991, en el cual participan todos los países miembros de la ALADI menos México. Pese a que se enfrentaron algunos problemas institucionales y administrativos, desde un punto de vista técnico se han logrado avances significativos, el principal de los cuales tiene que ver con la armonización de las normativas nacionales a fin de hacer más fluido el comercio recíproco de semillas. Por otra parte, el segundo de los acuerdos agropecuarios data de 1984 y fue firmado por Argentina y Uruguay. Aunque todavía está formalmente vigente, sus logros han sido muy limitados, en especial porque se concibió de manera coyuntural, para resolver un problema puntual vinculado al ganado argentino. Además, cabe añadir que no han prosperado los intentos para establecer, entre todos los miembros de la ALADI, un acuerdo para constituir un sistema común de franja de precios aplicable a las importaciones de bienes agrícolas. [Regresara nota 14](#)

15. Cuyo artículo 1 estipula que el proceso de integración andino se hará con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. [#Regresara nota 15](#)

16. Previamente, en el capítulo III del Acuerdo de Cartagena, que se refiere a la armonización de las políticas económicas y a la coordinación de los planes de desarrollo, se señala que a los programas de desarrollo agropecuario y agroindustrial se otorga una importancia equivalente a los de desarrollo industrial y de infraestructura física. [Regresar a nota 16](#)

17. Raymundo Barros Charlin, *op. cit.*, p. 59. [Regresar a nota 17](#)

18. En el VIII Consejo Presidencial celebrado en Trujillo en marzo de 1996 se aprobó el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), mediante el cual se crearon la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración, lo que fue acompañado de significativas reformas institucionales. [Regresara nota 18](#)

19. Según establece el Tratado de Asunción, el Mercosur implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. [Regresara nota 19](#)

20. Es importante señalar que el promedio del AEC del Mercosur para los bienes alimenticios elaborados destinados tanto al consumo de los hogares como a la industria es superior al de todos los productos y este último es, a su vez, mayor que el de los productos básicos en general (alimenticios, entre otros). Luego, existiría escalonamiento arancelario para los bienes alimenticios. [Regresar a nota 20](#)
21. Miguel Izam, *Revisión de los acuerdos sectoriales suscritos por países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur)*, LC/R 1880, Santiago, Chile, febrero de 1997. [Regresar a nota 21](#)
22. Se trata del Subgrupo de Trabajo núm. 8, según consta en el anexo V del Tratado de Asunción. [Regresar a nota 22](#)
23. OCDE, *Implications of the Mercosur Agreement for Cereal and Livestock Product Market and Trade*, AGR/CA (98)4/final, París, 1998. [Regresar a nota 23](#)
24. Y también importantes asimetrías y competitividades, lo que ocurre, por ejemplo, con los aceites, soya y sus derivados. [Regresar a nota 24](#)
25. M. Beatriz Albuquerque y M. José Braga, "Mercosul: integração regional e o comércio de produtos agrícolas", IPEA, texto para discusión núm. 494, Río de Janeiro, julio de 1997. [Regresar a nota 25](#)
26. Las áreas temáticas cubiertas por los comités de acción que tuvieron menos éxito son: granos, semillas, frutas, oleaginosas, carne, derivados de carne y lácteos. En un nivel distinto, cabría también mencionar al Comité de Acción sobre Organismos Empresariales de Comercio Exterior y al de Seguridad Alimentaria, los cuales mostraron resultados poco sistemáticos y duraderos. [Regresar a nota 26](#)
27. También los productores de café de América Latina y el Caribe han tenido logros importantes, sobre todo en materia de determinación de cuotas de producción y de incidencia en los precios internacionales de este producto, especialmente durante la existencia de Pancafé. En los últimos años se han hecho algunos esfuerzos por reactivar este organismo de concertación, los cuales todavía no han sido fructíferos. [Regresar a nota 27](#)
28. Lo que ocurre a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993. [Regresar a nota 28](#)
29. Con todo, es importante precisar que la mayoría de los estados miembro de la AELC han ido abandonándola para incorporarse a la Unión Europea. La reunión de estas dos entidades en la actualidad constituye lo que se denomina el Espacio Económico Europeo. [Regresar a nota 29](#)
30. Creada en 1958 la AELC pretendía la instauración de una unión aduanera. La agricultura quedaba entregada a la suscripción de acuerdos bilaterales entre sus estados miembro. [Regresar a nota 30](#)
31. Michel Cépède, "La agricultura en la integración europea", en Osvaldo Sunkel, *El proceso europeo y el problema latinoamericano. Integración política y económica*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1970. [Regresar a nota 31](#)
32. En parte como consecuencia de que una de las organizaciones civiles que propugnaban la integración europea, el Movimiento Europeo, había realizado en 1949 una reunión económica conocida como Conferencia de Westminster, cuya comisión dedicada a las cuestiones agrícolas planteó la necesidad de establecer "una política agrícola concertada con miras no tanto a una liberalización como a una organización de los mercados agrícolas". [Regresar a nota 32](#)
33. Noël Gilbert, *Du pool vert à la politique agricole commune: les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Economica, París, 1998. [Regresar a nota 33](#)
34. Michael Tracy, "El espíritu de Stresa", *Revista de Estudios Agro-sociales*, vol. XLI, núm. 165, Madrid, julio-septiembre de 1993. [Regresar a nota 34](#)
35. Las cuales fueron sostenidas en el marco de la Organización Europea de Cooperación Económica (la OECD, precursora de la OCDE). [Regresar a nota 35](#)
36. La agricultura se aborda de manera exclusiva en los diez artículos que componen el título II de la segunda parte del Tratado de Roma. El escaso número de artículos dedicados a ese sector se justifica, dado que su objetivo era recoger un consenso preliminar respecto a la incorporación del sector agrícola en el mercado común. Cabe señalar que son 248 los artículos del tratado constitutivo de la CEE. [Regresar a nota 36](#)

37. Artículo 38 del Tratado de Roma. [Regresara nota 37](#)
38. Las que se prevén en el artículo 39 del Tratado de Roma. [Regresar a nota 38](#)
39. Cabe señalar que no siempre ha sido posible conciliar, en la práctica, estos dos últimos objetivos. [Regresara nota 39](#)
40. Artículo 3 del Tratado de Roma. [Regresara nota 40](#)
41. Artículo 43 del Tratado de Roma. [Regresara nota 41](#)
42. Winfried von Urff, "La política de integración agrícola en la Comunidad Económica Europea", en Oswaldo Sunkel, *op. cit.*, p. 142. [Regresara nota 42](#)
43. Tradicionalmente Francia ha contado con varios organismos estatales intervencionistas y centralizadores para regular los mercados agrícolas, es decir, las operaciones de compra, venta y almacenamiento de los principales bienes del rubro. [Regresar a nota 43](#)
44. Principalmente arroz, frutas, hortalizas, aceite de oliva, vino y tabaco. [Regresar a nota 44](#)
45. Creado en 1948, está formado por Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. [Regresara nota 45](#)
46. Todas las cifras mencionadas en el párrafo corresponden a 1962. [Regresar a nota 46](#)
47. Michel Tracy, *op. cit.*, p. 18. [Regresara nota 47](#)
48. Jacques Loyate Yves Petit, *La politique agricole commune (PAC)*, La Documentation Française, París, mayo de 1999. [Regresar a nota 48](#)
49. Assemblée Nationale, "La PAC en quête de nouvelles missions", rapport d'information núm. 1247 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, présenté par Mme: Beatrice Marre, París, diciembre de 1998. [Regresar a nota 49](#)
50. Albert Massot Martí, "Política agrícola común en crisis. Crisis de la construcción europea", *Derecho Agrario y Alimentario*, año XIV, núm. 33, Madrid, julio-diciembre de 1998. [Regresar a nota 50](#)
51. Los que son alternativamente denominados, según la cadena productiva en cuestión, precios institucionales o de orientación. [Regresar a nota 51](#)
52. Dado que al inicio de la CEE había un déficit de productos agrícolas se esperaba que la recaudación tributaria obtenida mediante los impuestos a las importaciones permitiera financiar holgadamente los gastos inherentes a la PAC. Luego se suponía que los subsidios a la exportación iban a ser marginales. Sin embargo, cuando se van logrando excedentes agrícolas importantes, las restituciones a las exportaciones adquieren un creciente peso presupuestario. [Regresara nota 52](#)
53. Frédéric Teulon, "La Politique Agricole Commune", *Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, París, febrero de 1991. [Regresar a nota 53](#)
54. Por ejemplo, la OCM de cereales se basa en lo fundamental en la concesión de ayudas directas al productor ligadas al factor de producción tierra y calculadas con base en fundamentos históricos y, por otra parte, en mecanismos de control de la oferta interna, principalmente el retiro obligatorio de tierra. [Regresar a nota 54](#)
55. Cabe agregar que no se halló ningún documento específico dedicado a evaluar el costo fiscal de la puesta en marcha de la PAC. [Regresar a nota 55](#)
56. Cabe recordar que estos regímenes especiales han radicado exclusivamente en el otorgamiento de plazos mayores de desgravación arancelaria y en la posibilidad de exceptuar algunos productos agrícolas sensibles de manera más o menos permanente del programa de desgravación. [Regresar a nota 56](#)
57. CEPAL-FAO, *El sector agrícola en los esquemas de integración económica de América Latina*, División Agrícola Conjunta, Santiago, Chile, agosto de 1975. [Regresara nota 57](#)

58. Jacobo Schatan, "La agricultura latinoamericana y la integración", en Osvaldo Sunkel, *op. cit.* [Regresara nota 58](#)
59. CEPAL-FAO, *Integración y cooperación*, *op. cit.*, p. 38. [Regresara nota 59](#)
60. En este sentido, los principales productos son maíz, trigo, azúcar en bruto, legumbres, soya y arroz. [Regresara nota 60](#)
61. Una razón importante que explica la falta de competitividad-precio de los bienes agropecuarios de origen latinoamericano en relación con los procedentes del resto del mundo es la aplicación, por la mayoría de los países desarrollados, de subsidios agrícolas de diversa índole. Casos tradicionales son el trigo y los productos lácteos, originarios de Estados Unidos y la CEE. [Regresara nota 61](#)
62. Jaime Quijandria Salmón, "El sector agropecuario en la integración latinoamericana: ALADI 1980-1982", *Socialismo y Participación*, núm. 29, Lima, marzo de 1985. [Regresara nota 62](#)
63. CEPAL-FAO, *El sector agrícola*, *op. cit.*, p. 9. [Regresar a nota 63](#)
64. Lo cual se podría explicar, entre otras causas, por la insuficiencia operativa de la integración regional respecto a la problemática agrícola, la concepción predominantemente nacional del problema agrario y el alto grado de dependencia externa que caracterizó el abastecimiento interno de productos agrícolas durante el período señalado. [Regresar a nota 64](#)
65. Martín Piñero, "La agricultura en la integración de América Latina y el Caribe", *Integración Latinoamericana*, revista mensual del INTAL, año 16, núm. 170, Buenos Aires, agosto de 1991. [Regresar a nota 65](#)
66. Rafael Moreno Rojas, "Nueva política agraria para el desarrollo", *Revista de Estudios Agro-sociales*, vol. XXXVIII, núm. 152, Madrid, abril-junio de 1990. [Regresara nota 66](#)
67. No obstante que la tendencia ha sido claramente creciente, dado que a finales de la década de los cincuenta y durante el decenio de los sesenta representaba alrededor de 9%, es importante destacar que este coeficiente tuvo algunos retrocesos hacia el final de la década de los noventa, de carácter presumiblemente coyuntural. Por otra parte, cabe señalar que de manera más secular el peso relativo de las exportaciones agropecuarias de los países de la ALADI ha ido decayendo sin pausa, pues mientras en 1955 representaban 20% del comercio internacional de estos productos, hoy no superan 10%. Cabe reiterar que este proceso ha sido fundamentalmente consecuencia de las medidas internas de apoyo que mejoraron la competitividad-precio de los productos agrícolas de los países desarrollados en los mercados internacionales. [Regresara nota 67](#)
68. Lo que también se verificó en los respectivos acuerdos que el Mercosur suscribió con Bolivia y con Chile. [Regresara nota 68](#)
69. No obstante que recientemente ha surgido una interesante iniciativa argentina que propone la futura constitución de políticas comunes para el Mercosur agroalimentario, destinadas a alentar la producción, incrementar la productividad y lograr la apertura de nuevos mercados externos. [Regresar a nota 69](#)
70. Junta del Acuerdo de Cartagena, Departamento Agropecuario, "Seguridad alimentaria e integración: hacia una política agropecuaria andina", *Revista Nacional de Agricultura*, núm. 894, Bogotá, marzo de 1991. [Regresar a nota 70](#)
71. De hecho ya se han logrado ciertos avances con la aprobación de decisiones específicas. Por ejemplo, la que se refiere a la constitución del Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, cuyos objetivos son desarrollar las acciones comunes necesarias para contribuir a la protección de la salud humana, animal y vegetal; así como favorecer el intercambio comercial y mejorar la producción de alimentos. Otra decisión se relaciona con la necesidad de elevar la competitividad de la cadena productiva del arroz en la subregión. [Regresar a nota 71](#)
72. Michael Tracy, *op. cit.*, p. 33. [Regresara nota 72](#)
73. *Ibid.*, p. 32. [Regresara nota 73](#)
74. En la actualidad más de 65% de las importaciones agrícolas de la agrupación son de origen comunitario, mientras que casi 72% de las exportaciones se dirigen al mercado intrarregional. [Regresara nota 74](#)

75. Celia Barbatode Silva, *Cooperación del IICA con la integración Argentina/Brasil/Uruguay*, San José, agosto de 1989. [Regresar a nota 75](#)
76. En la actualidad Alemania es el tercer productor agrícola de la Unión Europea, en tanto que Francia se ha mantenido en el primer lugar, con porcentajes respectivos de 15 y 21 en relación con el total de la producción agrícola comunitaria. [Regresara nota 76](#)
77. Se trata fundamentalmente de torta de soya, gluten de maíz y mandioca, cuyo uso en la alimentación del ganado es bastante reciente y reemplaza a los forrajes tradicionales elaborados a base de trigo, por ejemplo. [Regresar a nota 77](#)
78. La integración de los bienes agrícolas mediterráneos a la PAC ocurrió como consecuencia de la incorporación de España y Portugal a la CEE en 1986. Por su parte, las nuevas zonas de cultivos que pasaron a requerir ayuda financiera corresponden a los territorios de Suecia y Finlandia que se adhirieron a la Unión Europea en 1995. [Regresara nota 78](#)
79. OCDE, *Examendes revenus des ménages agricoles dans les pays de L'OCDE*, París, 1995. [Regresara nota 79](#)
80. Esta tendencia concentradora también se verificaría en la mayoría de los restantes países de la OCDE. [Regresara nota 80](#)
81. La preferencia otorgada a estos rubros resultó de las presiones de los correspondientes gremios de productores que contaron con la acogida de los gobiernos respectivos, los cuales lograron que se instauraran medidas de intervención o de protección en el ámbito comunitario. [Regresar a nota 81](#)
82. La CEE convirtió la cohesión económica y social en uno de sus principios al firmarse el Acta Única Europea en 1986. [Regresar a nota 82](#)
83. Jacques Berthelot, "Agriculture, le vrai débat Nord-Sud", *Le Monde Diplomatique*, París, marzo de 2000. [Regresara nota 83](#)
84. Assemblée Nationale, *op. cit.*, p. 40. [Regresar a nota 84](#)
85. Rosemary Fennell, "La PAC: asunto sin concluir, problemas sin resolver", *Revista de Estudios Agro-sociales*, vol. XLI, núm. 165, Madrid, julio-septiembre de 1993. [Regresara nota 85](#)
86. El sistema de recursos propios para el presupuesto comunitario total entró en vigor en 1971. El autofinanciamiento se consiguió años después. Las fuentes de recursos son básicamente tres: exacciones reguladoras agrícolas, derechos de aduana y porcentaje sobre los ingresos por impuestos al valor agregado. Frente a necesidades financieras crecientes se ha recurrido a nuevas fuentes de recursos aportados por los países en relación con su producto nacional bruto. [Regresara nota 86](#)
87. En ausencia de una moneda europea única, en 1962 se creó la unidad de cuenta agrícola. Algunos años después se constituyeron los montantes compensatorios monetarios destinados a compensar las fluctuaciones monetarias nacionales. En 1972, al tomarse conciencia de la necesidad de reducir los márgenes de fluctuaciones entre las monedas comunitarias, se emprendió la *serpiente monetaria*. En 1975 se estableció el ECU y en 1979 el sistema monetario europeo. Todos estos avances hicieron posible el establecimiento de la moneda única europea, el euro, el 1 de enero de 1999. [Regresar a nota 87](#)
88. Albert Martí Massot, *op. cit.*, p. 58. [Regresar a nota 88](#)
89. Luca Salvatici y Fabrizio de Filippis, "Integración económica europea e intervención pública en la agricultura: ¿re-regulación o desregulación?", *Revista de Estudios Agro-sociales*, vol. XLI, núm. 165, Madrid, julio-septiembre de 1993. [Regresara nota 89](#)
90. *Ibid.*, p. 125. [Regresara nota 90](#)
91. *Ibid.*, p. 126. [Regresara nota 91](#)
92. La primera, realizada en 1992, se conoce con el nombre de su principal gestor (Mac Sharry). La segunda fue aprobada en marzo de 1999 en el marco de una reforma más amplia que la Unión Europea ha denominado Agenda 2000 y que tiene en cuenta la eventual incorporación de nuevos socios, principalmente países de Europa central y oriental. [Regresara nota 92](#)
93. En suma, las reformas radican en compensar parcialmente la reducción de los precios garantizados con el aumento de las ayudas directas a la renta de los agricultores, las cuales se otorgan con una cierta independencia del nivel de producción. Simultáneamente, las reformas también pretenden implantar

varios mecanismos de control de la oferta, como por ejemplo la retirada de tierra de ciertos cultivos. [Regresar a nota 93](#)

94. Es importante señalar que este enjuiciamiento fue rechazado en la Cumbre de Berlín, celebrada en marzo de 1999, cuando se postergaron las propuestas de cofinanciamiento de las ayudas directas de la PAC. [Regresar a nota 94](#)

95. Tanto en términos absolutos como en relación con los gastos comunitarios destinados a los otros sectores productivos y a las demás prioridades de la Unión Europea. De hecho, 42% del presupuesto comunitario actual se destina a la PAC, coeficiente que en la década de los ochenta, período en el cual alcanzó su máximo, fue cercano a 75 por ciento. [Regresar a nota 95](#)

96. Así, los agricultores europeos se agruparon en el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas de los Países de la Comunidad (COPA), que reúne a las principales asociaciones de productores de los estados miembros. [Regresar a nota 96](#)

comercio *Exterior*



Regresar a: www.bancomext.com