

# **INTEGRACION Y AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA**



**TENSIONES, CONTRADICCIONES Y  
ALTERNATIVAS**

**Eduardo Gudynas**





# INTEGRACION Y AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA

TENSIONES, CONTRADICCIONES Y  
ALTERNATIVAS

*Eduardo Gudynas*



Centro Latino Americano de  
Ecología Social

Montevideo – Uruguay – 2010

© Eduardo Gudynas.  
CLAES - Centro Latino Americano de Ecología Social y  
D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina  
para los textos originales.

CLAES, Magallanes 1334, Montevideo.  
Casilla Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay  
claes@adinet.com.uy - [www.ambiental.net/claes](http://www.ambiental.net/claes)  
Montevideo, junio 2010.

Las opiniones en esta obra son personales de los autores y no comprometen  
a CLAES /D3E.

Esta publicación se realiza en el marco del programa sobre integración regional y desarrollo  
sostenible, apoyado por la Fundación Ford, bajo administración de CEUTA.



Impreso por CLAES en junio 2010.

## ***INTRODUCCION***

En todos esos ciclos la agricultura ha desempeñado un papel central: ha sido el motor de muchas de las expansiones productivas, y casi siempre ha recibido beneficios marginales de los beneficios que originó; los problemas de pobreza rural se repiten una y otra vez, y en algunos casos la marginalidad se vuelve endémica en el campo. Una y otra vez se han desarrollado ciclos de expansión exportadora a los que le sigue una crisis, y una y otra vez, esas naciones renacen gracias al sol y el suelo.

En la actualidad, los procesos de integración regional tienen importantes efectos sobre esas vías de inserción comercial. Pero por sobre todas las cosas, la vinculación con los países vecinos encierra posibilidades y límites para reducir la dependencia en el desarrollo agropecuario y ensayar opciones alternativas.

El presente reporte ofrece los resultados principales de una investigación sobre la situación de la agropecuaria en América Latina, y en especial su contextos global y continental.

Entre los resultados principales de la investigación se subraya que en estos momentos se vive en la región un cruce de caminos, donde el contexto global avanza en una crisis, parte del proceso de integración regional se encuentra estancados, y si bien se reconoce la importancia y el compromiso de estrechar los vínculos entre las naciones, los caminos a seguir no son precisos, y hay más de una propuesta en disputa, aunque un buen número de naciones ha optado por estrategias convencionales de liberalización comercial. Asimismo, esta investigación encuentra que los temas de desarrollo agropecuario, incluyendo aquellas que podrían englobarse bajo el amplio concepto del “desarrollo rural”.

Muchos de los problemas actuales, tanto en los abordajes sobre el desarrollo rural como en el manejo de la integración regional, tienen orígenes en las importantes reformas sociales y económicas que se desarrollaron en América Latina a partir de la década de 1970. A diferencia de otros análisis

tas, en el presente reporte se sostiene que muchas de esas reformas tuvieron un impacto más profundo de lo usualmente reconocido, y que varias de esos cambios se han consolidado afectando las estrategias de desarrollo rural y los procesos de integración regional.

Es importante advertir que el presente informe no intenta ser un análisis detallado de la situación agropecuaria en el continente, ni tampoco revisar todos los aspectos de la integración regional. Su propósito, en cambio, es analizar las relaciones entre esas dos cuestiones, explorando las posibilidades y límites que establecen los procesos de integración regional para el desarrollo agropecuario. En el presente reporte, también a diferencia de otros análisis, se abordan los temas agropecuarios más allá de sus aspectos estrictamente comerciales, con un énfasis en la temática del desarrollo rural, sea para en el sector agropecuario, como para todo el medio rural.

La presentación del informe incluye además del componente analítico tradicional, junto a diversas ilustraciones y aportes que han sido elaborados para un producto adicional que será destinado a una tarea de divulgación con organizaciones sociales vinculadas a temas agropecuarios.

**UNO**

## **LAS REFORMAS DE MERCADO Y LOS NUEVOS BALANCES**

Las reformas de mercado inspiradas en la perspectiva neoliberal (en sentido estricto) han tenido un profundo impacto en generar mucho más que nuevas posturas económicas para el sector agropecuario, sino que han desembocado tanto en nuevos estilos de desarrollo rural como en nuevas metas para los procesos de integración regional. Esta perspectiva ha teñido muchos aspectos de la política de desarrollo rural, incluyendo la formas bajo la cuales se concibe la producción agropecuaria, el papel del Estado en esos procesos productivos, las concepciones de calidad de vida y asistencia a los campesinos y los productores rurales, y en general las vías disponibles para construir políticas de desarrollo rural.

Es común sostener que esas reformas están en proceso de ser desmontadas por los actuales gobiernos “progresistas” o de “izquierda” en varios países, y que por lo tanto su discusión ha perdido en parte su importancia. En el presente reporte se defiende la tesis que esa perspectiva ha influenciado mucho más profundamente tanto a la economía como a la sociedad, de lo que usualmente se reconoce. También se indica que eso ha desembocado en una redefinición de prácticas, incluida la propia concepción de “progresismo”. Por lo tanto aquí se repasan algunos aspectos destacados de esa herencia, y que son indispensables para analizar la situación actual

### **I. LA HERENCIA DE LAS REFORMAS DE MERCADO Y SU IMPACTO EN LA AGROPECUARIA**

#### **Las reformas de mercado**

Las llamadas reformas de mercado comenzaron a mediados de la década de 1970, para ir acentuándose más y más a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Sus énfasis han sido diferentes en cada país, y en cada sector, pero es posible identificar un conjunto de ideas básicas que en su primera versión suelen llamarse “Consenso de Washington”, aludiendo al resumen elaborado por J. Williamson en 1990, y que fueron sucesivamente reformuladas, ajustadas y modificadas en las denominadas “reformas de segunda generación”, y que se ejemplifican en los giros que otorgaban mayores papeles al Estado y las instituciones según las propuestas del Banco Mundial, el BID y

más recientemente incluso de la CEPAL. Todas estas ideas han calado hondamente en América Latina, y sus resultados fueron diversos programas de ajuste estructural, privatizaciones, endeudamiento y entranjerización transnacional de sectores productivos claves. Pero más allá de sus efectos económicos más evidentes, y que han sido motivos de muchas críticas y detallados estudios, es importante reconocer sus efectos en planos más profundos (varias de esas ideas han sido discutidas en Gudynas, 2004a).

En el contexto de la integración regional y el desarrollo rural es importante precisar que esa línea de pensamiento gira alrededor del mercado como escenario privilegiado para construir políticas, con un fuerte sesgo en instrumentos económicos, en aceptar su funcionamiento en base a la competencia, y en una fe inquebrantable en el progreso material.

No deja de ser paradójal que se acepte que ese mercado tiene “fallas”, y por lo tanto se inician programas de “corrección” de las fallas de mercado, que usualmente refuerzan el orden del mercado. Por lo tanto, se hace necesario que los diferentes componentes de la vida rural sean ingresados al mercado, y para ello es necesario dar varios pasos: (a) asignar un precio, (b) otorgar derechos de propiedad (o sus equivalentes), (c) ampliar el concepto de “mercadería” a varios elementos. El razonamiento detrás de esas medidas es que una correcta gestión rural basada en el mercado necesita que todos sus elementos estén ingresados en ese mercado como mercaderías o bajo algún otro aspecto análogo, que posean un precio de manera de hacerse visibles y puedan considerarse los beneficios o perjuicios en su utilización, y que estén acoplados a un propietario, o un gestor análogo, que los represente en ese mercado.

Esto a su vez desembocó en la proliferación de los análisis de costo / beneficio como uno de los principales instrumentos de evaluación en las políticas públicas. Aquello que no arroja un beneficio que puede ser valorado desde un punto de vista económico, es desechado. Esta herramienta ha sido utilizada extensivamente por los bancos multilaterales de desarrollo, ha estado detrás de los grandes proyectos rurales en toda América Latina, y han sido copiadas por casi todas las agencias gubernamentales.

Resumen y comparación de las reformas de mercado en América Latina.  
Basado en Gudynas (2004a).

	<b>REFORMAS DE PRIMERA GENERACION</b>	<b>REFORMAS DE SEGUNDA GENERACION</b>
Antecedentes	"Consenso de Washington" 1990	"La larga marcha" y demás propuestas de G. Perry y otros economistas del Banco Mundial. 1997.
Objetivos	Reformas para fortalecer el mercado, reducir la intervención estatal, asignación de propiedad, apertura comercial al mundo, inserción exportadora.	Creación de nuevos mercados (agua, tierra, energía), intervenciones focalizadas del Estado (sociales, educativas), apoyo a la "gobernanza".
Metas económicas	Énfasis en la política macroeconómica para lograr estabilidad y crecimiento, anular la inflación.	Reformas institucionales para consolidar la estabilidad macroeconómica, acelerar y expandir el crecimiento, la gestión social es subsidiaria de la política económica.
Instrumentos	Disciplina fiscal, prioridades en gasto público, reforma impositiva, tasas de interés de mercado, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, inversión directa extranjera, privatizaciones, desregulación, flexibilización laboral de primera generación, protección de los derechos de propiedad intelectual.	Inversión en capital humano, pero en función de aumentar la productividad, promoción de mercados financieros eficientes, fortalecimiento de los marcos legales y regulatorios, especialmente la asignación de propiedad y resolución de conotroversias, mejoramiento del sector público, fortalecimiento fiscal, de la flexibilización laboral de segunda generación.
Posturas frente a la globalización	Es posible y ofrece oportunidades: acelera la inserción por medio de la desregulación del comercio exterior, apertura a las inversiones extranjeras y movimiento de capitales, privatización en manos de corporaciones extranjeras. Creciente papel de las regulaciones internacionales.	Es positiva: se mantienen los objetivos de las reformas de primera generación, pero se hacen correcciones por medio de mejoras en las privatizaciones, transparencia en manejo de capitales, políticas sociales focalizadas para impactos negativos. Respaldo a regulaciones internacionales.
Papel del Estado	Mínimo; reducción a sectores considerados esenciales (defensa, interior, economía, sistema de justicia).	Eficiente. Se lo configura en función de atender metas esenciales en educación, salud, vivienda, compensación de la pobreza y marginalidad; papel activo en expandir el mercado. Derivación de la soberanía a organizaciones y convenios internacionales. Apoyo a la municipalización.
Aspectos destacados en América Latina	Apertura comercial unilateral, acuerdos de libre comercio, reducción de la deuda externa, liberalización del flujo de capitales, rechazo de los componentes sociales y políticos de la integración.	Se mantiene el énfasis en los acuerdos de libre comercio; se critican los procesos regionales políticos por "desviación" del comercio.

### **Fuerte reducción del concepto de justicia social**

La perspectiva neoliberal en su sentido estricto considera que no hay lugar para el concepto de justicia social, solidaridad o altruismo. Defiende esa postura en tanto concibe que cualquier intervención estatal para redistribuir la riqueza lleva fatalmente a formas de autoritarismo, y que por lo general son ineficientes e inadecuadas; pero además por que defiende que la competencia es el mecanismo principal para la renovación social y el progreso. El principal ideólogo de esta corriente, el austríaco F. von Hayek (1968) sostenía que la justicia social no es posible ya que implicaría “destruir los fundamentos del orden del mercado”. Si esta visión se traduce al medio rural, debería primar un mercado en bienes y servicios rurales y se desvanecería cualquier política pública de intervención.

Estas ideas no se aplicaran en todos sus extremos ya que las reacciones sociales o costos sociales eran enormes, y las propuestas demandas de la sociedad lo hacían políticamente inviables. Pero debe aceptarse que han tenido un efecto muy importante en rediseñar las ideas sobre justicia social, y en nuestro caso, en nuevas medidas de política social en el medio rural. A pesar de la radicalidad de esa propuesta, en muchos países latinoamericanos se desmontaron los mecanismos de protección a los productores rurales y se esperaba que los más “eficientes” y “competitivos” sobrevivieran.

La destrucción de la justicia social suplantada por mecanismos de mercado, a su vez explica la insistencia en indicadores y evaluaciones de la calidad de vida basados en indicadores de ingresos monetarios, en tanto la calidad de vida se podría “comprar” en el mercado. Los conceptos de “bien vivir” y “bien estar” son suplantados por el de “bienestar” económico.

Se genera así una tensión con varias prácticas rurales basadas en la reciprocidad, canje y solidaridad. Las posturas convencionales de tipo mercantil son indiferentes a esas posturas, en algunos casos las han combatido, y las pocas medidas que se aplican tienden a erosionarlas, en tanto están basadas en asistencias individualistas y no se articulan con las prácticas comunitarias de solidaridad. Muchas de esas ayudas refuerzan los mecanismos de mercado, en tanto son aportes monetarios con diferentes tipos de condicionalidades.

## Reconfiguración del Estado

El énfasis mercantil ha desembocado en una reducción del Estado en muchas áreas claves para el desarrollo rural. Uno de los aspectos más destacados fue la ola de privatizaciones de las empresas estatales, y la reducción de las agencias estatales. En ese sentido, en el sector agroalimentario, desaparecieron muchas empresas estatales de producción agropecuaria, otras orientadas al mercado interno de alimentos (conocidas en muchos casos como empresas de abastecimiento), y se redujo fuertemente el papel de las agencias gubernamentales de apoyo a campesinos y agricultores (englobadas bajo el término de “extensión rural”). Por ejemplo, en Argentina, en las reformas de mercado de la década de 1990, se eliminaron los principales organismos estatales de regulación (Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos; Teubal, 2001). El Estado dejó de apoyar la investigación nacional orientada a la alimentación; en 1980 casi el 90% de los fondos disponibles se aplicaban a investigaciones relacionadas con los alimentos básicos, mientras que al inicio del siglo XXI, sólo el 20% de los fondos tiene ese destino, y el resto está dedicado a la producción exportable (Teubal, 2001).

Se entiende que las políticas agropecuarias son una consecuencia del mercado, y los agentes privados están en mejor condición de llevarlas adelante. La presencia estatal se concentra en asegurar el funcionamiento del mercado, ofrecer cobertura a los derechos de propiedad y al flujo del mercado, y solamente intervenir en situaciones de gravedad. Algunos países han presentado ese extremo con orgullo en el seno de las negociaciones agrícolas internacionales, tales como Argentina y Australia, sosteniendo en la OMC que no contaban con políticas agrícolas.

Este proceso desembocó en políticas públicas a veces contradictorias: en unos casos se promovió la reconversión de campesinos a nuevos “actores rurales empresariales”, buscando que cambiaran sus lógicas de acción basadas en redes de parentesco y conocimientos directo a las actitudes propias de competencia y beneficio personal que se encuentran en el mundo empresarial. En otras palabras, buscaron convertir a las comunidades rurales en PYMES. En otros casos, la situación de pobreza rural adquirió tal gravedad que se aplicaron programas de compensación, usualmente apelando a medidas focalizadas como asistencias en la alimentación, salud o vivienda. Pero en ninguno de esos casos se atacó la raíz de la dinámica empresarial que avanzaba en el medio rural.

Pero es necesario advertir que la situación es más compleja. Si bien el Estado se ha retraído en algunos aspectos, en otros su presencia se expresa de otras maneras jugando un papel clave. En el caso del desarrollo rural destacamos la apertura a la inversión extranjera, que desembocó en una transnacionalización (especialmente en el sector alimentos), el ingreso de paquetes tecnológicos, la facilitación de infraestructura orientada en especial a grandes emprendimientos agroexportadores, antes que a las necesidades de las comunidades locales, y apoyos en insumos claves energía y agua (en particular por grandes obras de riego). En algunos casos se han aplicado subsidios ocultos, por ejemplo en exoneraciones para la importación de maquinaria, apoyo a producción de fertilizantes, etc.

### **Cambios culturales**

Ha tenido lugar un importante cambio cultural, que ha desembocado en valoraciones y comportamientos sociales que privilegian el consumo, la calidad de vida pasa a estar más asociada al consumo y posesión material, y a su disfrute en ámbitos esencialmente privados o si bien públicos, bajo dinámica individuales basadas en el anonimato. El individualismo y la búsqueda del beneficio personal se han extendido, y muchas de las prácticas de las comunidades rurales basadas en solidaridad y altruismo pierden su valor y son miradas como anticuadas.

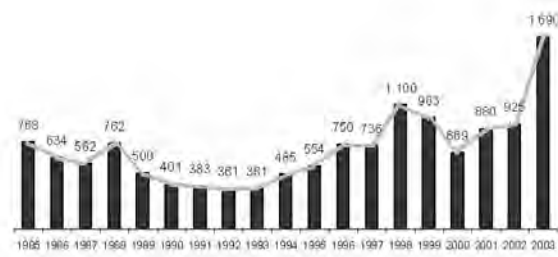
El papel del ciudadano como sujeto activo en la construcción política también se reduce frente a posturas individualistas, con roles propios de un “consumidor” buscando su beneficio personal antes que el bien común. La distinción entre “ciudadano” y “consumidor” es de la mayor importancia, y se relaciona directamente con el descreimiento de la política.

Los presupuestos sobre la calidad de vida y el consumo se han modificado, y por lo tanto las demandas sociales hacia los actores políticos imponen exigencias de consumo que afectan seriamente las opciones comerciales. Las demandas de bienes suntuarios y de consumo generan una fuerte presión social para mantener la apertura a las importaciones; consecuentemente, cualquier medida alternativa que pudiese alterar esas dinámicas comerciales son potencialmente penadas por el electorado. Pero además, esas expectativas golpean en el seno de la familia rural, contribuyendo a que muchos abandonen el campo buscando otro tipo de consumo en las ciudades.

La forma en que se reacciona ante la pobreza, incluida la pobreza y marginación rural también se ha modificado. La responsabilidad social ha perdido sustancia derivando a posiciones de asistencialismo y compensación, usualmente focalizados, ya que otros mecanismos redistributivos se oponen a la lógica mercantil (véase por ejemplo a Larraín, 2000). Las medidas asistenciales sobre todo se han implementado en los núcleos urbanos, dado que allí los contingentes bajo la línea de pobreza son mayores, sus capacidades de presión política y su visibilidad también son mayores. Esto ha desembocado en un problema doble: no sólo las medidas de acción social son insuficientes, sino que además el medio rural ha quedado en segundo plano.

### Una sociedad más violenta

Otro cambio en buena medida resultante de las reformas de mercado ha sido caer en una sociedad más violenta, y por lo tanto más autoritaria, obsesionada con la seguridad. Esto es muy evidente en las grandes ciudades, y por cierto se debe a muchos factores. La violencia urbana ha acaparado buena parte de la atención pública, y ha dejado en segundo lugar a la persistencia y en algunos casos el agravamiento de la violencia rural. Por ejemplo, en las zonas



#### Conflictos sociales rurales en Brasil.

Número de conflictos por año; datos de la Comisión Pastoral de la Tierra, Brasil

### Reconfiguración de la política

Puntos como los indicados más arriba determinan cambios sustanciales en la dinámica política. La idea de política como discusión pública ligada al bien común se encuentra erosionada, y han prevalecido formas de la lla-

mada “democracia delegativa” (en el sentido son muy importantes los aportes de O’Donell, 1997, 2007). Se mantienen las formas democráticas, pero se enfatiza una estructura de gobierno presidencialista, con algunos sesgos autoritarios, debilidad del papel del Poder Legislativo y condicionales sobre el ejercicio de la justicia. Los partidos políticos pierden protagonismo, se vuelven comunes los “pases” de un partido a otro, persiste o se agrava la corrupción político-electoral, y se otorga mucha atención al manejo publicitario de la gestión de gobierno (política del marketing).

Mucha gente desconfía de la política; los asuntos colectivos se volvieron una cuestión ajena favoreciendo prácticas propias de un “gerenciamiento” mercantil de servicios. La confianza interpersonal se reduce; las evaluaciones de Latinbarómetro muestran que en América Latina está en el orden de un 22% de personas que confían en terceros desconocidos: Guatemala presenta el nivel más alto con un 33%, pero de todas maneras estás muy por debajo de la confianza observada en las naciones desarrolladas (usualmente superior al 50%; Latinbarómetro 2006). La institución más confiable son los bomberos (82%) mientras que los partidos políticos son los menos creíbles (22%) (Latinbarómetro, 2006).

Bajo estos niveles de descrédito pronunciados sobre el papel de los políticos y una erosión de los lazos colectivos y de confianza interpersonal se vuelve muy difícil generar políticas sociales públicas, incluyendo aquellas destinadas al medio rural.

La debilidad interna de los partidos, y sus vaivenes, hacen que tampoco avancen mucho las redes regionales. En América Latina no se ha constituido un proceso sustantivo de coordinación de partidos políticos ideológicamente próximos, de manera análoga a lo que se observa en la Unión Europea, donde operan coordinaciones de partidos ideológicamente emparentados (es el caso de los socialdemócratas o liberales que articulan posiciones comunes entre países, tienen bancadas en el Parlamento Europeo, etc.). Por ejemplo, existen muchas diferencias entre los partidos que son la base de apoyo en los gobiernos de izquierda (es el caso del peronismo argentino, el Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio de Uruguay o la Concertación por la Democracia en Chile).

Como la política queda en mecanismos de formalidad democrática basada en elecciones, y no se cuentan con espacios de participación ciudadanas, los grupos sociales desplazados y marginalizados por estas estrategias de desarrollo deben apelar a reacciones públicas para reapropiarse de su papel

de ciudadanos. Las irrupciones indígenas y campesinas en los países andinos son en cierta medida intentos de volver a ser protagonistas de una construcción política de la que han sido marginalizados. Esas expresiones en muchos casos son inentendibles bajos los ojos del análisis convencional, en tanto reflejan una lógica de construcción política que no sólo es distinta sino que además entiende que los procesos y canales tradicionales heredados de la tradición europea, no les permite expresarse ni actuar como sujetos políticos, y por lo tanto buscan generar espacios alternativos. En otros casos, los movimientos se han ido organizando a lo largo de los años, donde el ejemplo más destacado es el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil. En muchos casos se desencadenen conflictos locales, con grupos que se organizan ante impactos sociales y ambientales. Entre esos conflictos se encuentran varios enfocados en disputas por temas agropecuarios, tales como las reacciones de comunidades campesinas que se están volviendo cada vez más frecuente en todo el continente. En unos casos, esos conflictos son reacciones por desplazamientos originados por el avance agroindustrial, en otros son repuestas defensivas frente a explotaciones mineras o petroleras, y finalmente, hay casos por impactos ambientales o salvaguarda frente a granes megaproyectos de infraestructura. Incluso se han desencadenado coordinaciones regionales que ejemplifican intentos de integración desde los grupos de base, tal como la coordinadora andina de organizaciones indígenas.

## II. LA INTEGRACION REGIONAL EN UN CONTEXTO MERCANTIL

### La herencia del “regionalismo abierto”

Los términos “regionalismo abierto”<sup>2</sup> aparecen una y otra vez en los análisis conceptuales sobre los procesos de integración regional en América Latina desde mediados de la década de 1990. Estas ideas se originaron en las propuestas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) a inicios de la década de 1990. La propuesta se presentó en el marco de la promoción de su propuesta de desarrollo “Transformación Productiva con Equidad” (TPE). La TPE fue presentada en 1990, mientras que el documento de lanzamiento del “regionalismo abierto” se publicó en 1994. El “regionalismo abierto” no puede ser analizado separadamente de la plataforma de la TPE, la que siempre debe ser tenida en cuenta. A su vez, muchas de estas ideas ofrecen similitudes con la idea de “regionalismo abierto” que en esos años se discutía en el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) (véase por ejemplo Bergsten, 1997, Kuwayama, 1999).

La CEPAL definió al “regionalismo abierto” como un proceso que busca “conciliar” por un lado la “interdependencia” originada en los acuerdos comerciales preferenciales, y por el otro la interdependencia “impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”, donde las “políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. La CEPAL señala que este regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones por contener un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región”.

El impacto de estas ideas ha sido muy importante y es necesario analizarlo brevemente (véase Gudynas, 2005d). La integración es entendida como un proceso esencialmente comercial, en particular basado en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior. La liberalización no sólo con socios continentales sino al mundo, apostando a basarla en la competitividad exportadora.

Se presentaba como ejemplo a seguir al TLCAN, que se acaba de aprobar y comenzaba su marcha en esos años; por el contrario, el MERCOSUR no era subrayado como un caso destacado a pesar que ese bloque se inició en 1991. La propuesta apuntaba entonces a acuerdos de libre comercio, sin componentes sociales y políticos sustantivos entre los países, y que fueran de la mano con una apertura hacia los mercados globales. El comercio regional debía favorecer el comercio global. La CEPAL entendía que las estrategias de economías “cerradas” no habían dado resultado, pero tampoco los esquemas anteriores de comercio preferencial dentro de América Latina (como la ALALC).

En su formulación original, el “regionalismo abierto” era una clara muestra de reduccionismo economicista, pero en especial era funcional a las reformas de mercado de los años 90, tal como se discutió más arriba en el presente documento. En la propuesta cepalina prevalece el mercado, la integración queda recostada en un plano comercial y no se potencian los aspectos de coordinación política, y es además funcional a la globalización económica en marcha en esos años.

El “regionalismo abierto” está centrado en el mercado. No existen propuestas de integración en las áreas social, laboral, política o ambiental. En con-

sonancia con su antecedente en la TPE fue una propuesta que contribuyó al ambiente político que desmanteló definitivamente la estrategia de desarrollo hacia adentro basada en la sustitución de importaciones y la protección de los mercados nacionales. No se postularon mecanismos de coordinación productiva entre los países o de coparticipación a lo largo de cadenas productivas, y era indiferente ante el proceso de transnacionalización empresarial en tanto se privilegiaba el ingreso de capitales. Su posición fue siempre favorable a “atraer” capitales extranjeros. Es así que el “regionalismo abierto” consideraba que la globalización en marcha era positiva y ofrecía a los países de la región enormes posibilidades de exportación. Tampoco se ofreció un programa concreto para abordar cuestiones sociales, tales como las condiciones laborales, migración, etc.

El “regionalismo abierto” no es presentado como un proceso político, ni existen mecanismos para la participación ciudadana. Los acuerdos se basan en “contratos” comerciales entre los países, siguiendo el ejemplo del tratado del TLCAN. Tampoco aborda la geopolítica regional; no se discuten los conflictos entre los países, el manejo de áreas fronterizas o recursos compartidos, ni las disputas por el poder a nivel regional. La vinculación entre las naciones se desarrollaría exclusivamente por medio del comercio exterior, y éste serviría para resolver todos los demás problemas.

A partir de esas primeras posturas, los términos “regionalismo abierto” comenzaron a ser usados dentro de los contextos más diversos, aparecieron en los discursos gubernamentales. Además, como la propia CEPAL comenzó a matizar su discurso sobre el papel del mercado, volvió a defender cierta presencia del Estado y advirtió algunos de los mayores problemas con la globalización, generó correcciones, comentarios y advertencias sobre la idea del “regionalismo autónomo” y de la TPE, que las nuevas formulaciones eran muy vagas.

El camino seguido en los últimos 15 años por México y Chile está claramente en la línea de la versión clásica del “regionalismo abierto”. El camino fue adoptado más recientemente por varios países centroamericanos, la República Dominicana, Colombia y Perú, y por Ecuador y Bolivia hasta la instalación de los nuevos gobiernos. Cuenta además con importantes defensores en sectores empresariales claves dentro de Brasil y Argentina (donde el ejemplo más estructurado son las agrupaciones de agroexportadores).

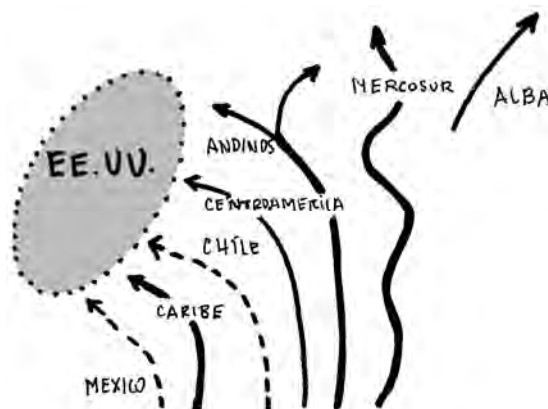
### **La liberalización comercial**

Simultáneamente, casi todos los países iniciaron procesos unilaterales de liberalización comercial, reducciones de sus regulaciones sobre el comercio exterior, y desmontaron las capacidades estatales de ayuda a la producción, incluyendo asistencias a los exportadores, y desregularon el flujo de capitales.

A finales de la década de 1980, en plena marcha de las reformas de mercado de primera generación, se desencadenan aperturas comerciales y acuerdos comerciales que desembocaron con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN). También en esos años, el gobierno de Estados Unidos otorga beneficios comerciales en el marco de una iniciativa para la cuenca del Caribe que abordó a naciones centroamericanas y caribeñas. Intentando otro camino diferente, en 1991, se firma el tratado constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Parecen insinuarse dos corrientes comerciales, una ejemplificada por el TLCAN, donde Estados Unidos presionaba por mayores aperturas comerciales sin ceder en concesiones políticas, y el experimento del MERCOSUR, inspirado en los esquemas de integración económica pero también política de la Unión Europea.

En una rápida sucesión de eventos, en 1994 entra en vigencia el TLCAN, pero simultáneamente el MERCOSUR decide dar el paso a la unión aduanera, y firma una serie de compromisos en Ouro Preto que le permitieron pasar a negociar como un bloque. Pocos meses después, Estados Unidos responde con el lanzamiento de la propuesta del Area de Libre Comercio de las América (ALCA), que se negoció a lo largo de una década.

El apego a la liberalización comercial caló tan profundamente que muchas naciones apoyaron la propuesta del ALCA, y algunos gobiernos presentaban posturas aún más radicales de apertura comercial, como sucedió en más de una ocasión con México, Chile o Colombia. Muchos países prosiguieron con una estrategia de liberalización comercial unilateral, y por lo tanto en sus negociaciones sea con EE.UU. o la UE, tenían poco y nada para ofrecer en ese sentido, y por lo tanto debían comenzar a aceptar concesiones en otros aspectos. Una vez mas queda en evidencia que las ideas de la apertura comercial estaban profundamente arraigadas.



Esquema de las grandes tendencias de la integración regional en América Latina y la influencia de Estados Unidos. Líneas llenas – acuerdos de grupos de países; líneas punteadas – acuerdos de países individuales.

Desde 1994 en adelante, la influencia de Estados Unidos se ha hecho sentir en los intentos de integración regional latinoamericanos, y siempre ha encontrado ecos en las ideas de muchos actores claves locales. Incluso posturas más o menos independientes dentro en las negociaciones del ALCA, en realidad respondían en muchos casos a aspiraciones de fuerte liberalización comercial – ese fue el caso de las exigencias de apertura total del sector agrícola que defendía el MERCOSUR. A pesar de esos intentos, poco a poco la mayor parte de los países de la región firmaron convenios de libre comercio con Washington; primero fue México, y luego le siguieron Chile, los países centroamericanos, y dos naciones andinas intentan concretarlo en estos días. Observando ese panorama, el balance final demuestra una extendida difusión de la idea del libre comercio y el apego a tratados convencionales inspirados en el TLCAN.

El cambio de postura más reciente se debe al proceso iniciado por Venezuela con su Tratado de Comercio de los Pueblos, y la iniciativa del ALBA. Esa propuesta, como se analiza más adelante, se encuentra en un estado embrionario, está revestida de un debate político superficial tanto a favor como en contra, pero de todas maneras muestra indicaciones destacables de intentar un camino alternativo.

### **Globalización, mercaderías y nuevas reglas de producción**

Estas políticas comerciales y los intentos de integración latinoamericanos se han desarrollado bajo el contexto de una globalización por momentos arro-

lladora. La postura de Estados Unidos es a la vez uno de los generadores y reproductores de ese contexto, así como también está sujeta a sus efectos. Esa globalización tiene síntomas muy conocidos, como la creciente presencia de empresas transnacionales o la invasión de patrones culturales, pero a los efectos del presente análisis es necesario rescatar algunos de sus aspectos (estos y otros aspectos se discuten, por ejemplo, en Giddens, 2000; Ianni, 1999 y Beck, 1998).

Las nuevas instituciones de gobernabilidad global generan reglas y procesos formales que limitan, encauzan y en algunos casos disciplinan a los Estado-nación. Sus principales agentes en el plano económico son ahora muy evidentes, englobando al FMI (que ha operado por ejemplo por medio de las "cartas de intención" y otros acuerdos), el Banco Mundial (que exigía "cartas de política de desarrollo" y realizaba los préstamos para ajustes estructurales SAL), mientras que en el caso del comercio se destaca la OMC (Organización Mundial del Comercio), la que opera por una serie de acuerdos adoptados por todos sus miembros. Existen otros agentes, menos evidentes, pero que desempeñan papeles claves en el control de los flujos de capitales, y entre ellos se destacan las agencias calificadoras de riesgo (por ejemplo, Moody's o Standard & Poor's).

Se han generado muchos instrumentos financieros derivados que no sólo operan desde un punto de vista económico similar a los papeles de deuda, sino que además influyen directamente en las estrategias de desarrollo. El ejemplo para el caso de las políticas agropecuarias es la difusión de los contratos agrícolas a futuro, y sus instrumentos derivados, tales como seguros, cuyos valores se determinan en la bolsa de granos unificada de Chicago. Las expectativas y riesgos sobre los rendimientos y precios futuros de los mayores cultivos comercializados a nivel global son determinados en esos sitios, y generan influencias directas en ampliar o reducir las áreas sembradas o los esfuerzos de comercialización en América Latina. Representan un ejemplo dramático de las interrelaciones globales actuales y su peso determinante en nuestros países.

Un componente clave en este proceso ha sido por un lado, ampliar el concepto de mercadería de manera de poder aplicarle los acuerdos comerciales a esos nuevos elementos, y por el otro, incluir todos los temas agrícolas dentro de las negociaciones comerciales globales. La agricultura quedó bajo un nuevo acuerdo específico en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, el convenio global sobre comercio. Hasta ese momento, los temas agrícolas se negociaban entre países o grupos de países directamente, y se compartía

una valoración de la necesidad de medidas de protección y salvaguardia para los productos agrícolas, donde la mayor atención estaba en la suficiencia alimentaria de cada nación. Sin embargo, el paulatino montaje de medidas de protección y subsidios en Estados Unidos y lo que en aquellos años era la Comunidad Económica Europea, desembocó en precios cada vez más distorsionados, competencias insostenibles ante productos subsidiados y proteccionismos encubiertos. Los países en desarrollo consideraron que se podría lograr una mayor liberalización del comercio agrícola global al incorporarlo en los acuerdos del GATT.

La Ronda Uruguay del GATT tuvo lugar de 1986 a 1994, y desembocó en hechos claves a los temas del presente reporte: la creación de la Organización Mundial de Comercio, que comenzó a funcionar en 1995, y la firma de los acuerdos específicos, y entre ellos el Acuerdo en Agricultura. Pero en esos pasos se evidencia cómo se ha expandido la regulación comercial, ya que pasó a regular otros aspectos como los derechos de propiedad intelectual (abriendo las puertas al patentamiento de variedades agrícolas), la aplicación y contenido de las medidas sanitarias y fitosanitarias, las medidas de ayudas interna que aplican los gobiernos, el uso de denominaciones de origen, etc. Es suficiente revisar algunos de estos aspectos para dejar en claro esa fuerte expansión de la regulación mercantil: por ejemplo, si un grupo de agricultores desea invocar el nombre de la localidad geográfica donde viven y cultivan, para asociarla a sus productos, estarán sujetos a los acuerdos de la OMC. Finalmente, la propia OMC establece que en caso de disputas se deberán aplicar mecanismos de resolución de controversias que han sido a su vez tomados del mundo empresarial (los interesados en profundizar los temas agrícolas abordados por la OMC pueden consultar el manual elaborado por FAO en 2003).

En general, los productos, los recursos naturales que son insumos para la agricultura, el capital, y hasta la información, se convierten en “mercaderías” y por lo tanto quedan bajo las reglas de comercio e inversión. Simultáneamente, las propias reglas del comercio se expanden para abarcar nuevas áreas, en primer lugar por los acuerdos básicos de la OMC, y más recientemente por la negociación de nuevas cuestiones, como los llamados “temas de Singapur” que incluyen cuestiones como servicios, políticas de competencia, inversiones, etc. Los acuerdos comerciales regionales, y en especial los tratados de libre comercio convencionales, apuntan en el mismo sentido y descansan sobre los compromisos en la OMC.

Tanto esta nueva institucionalidad como los procesos económicos globales generan y reproducen ciertas reglas sobre los procesos productivos. Esas nuevas reglas afectan desde la apropiación de los recursos, su procesamiento, comercialización, y hasta el capital envuelto en esos pasos. Estas reglas explican las razones por las cuales unos procesos son aceptados por la institucionalidad global, mientras que otros son rechazados e incluso combatidos.

Estas reglas están basadas en procesos que deben ser competitivos, entendidos como generadores de altas tasas de rentabilidad, deben ser flexibles, los capitales o productos que envuelven deben estar liberalizados, se protege la propiedad intelectual sobre la estructura del proceso productivo y sus productos finales (en la mayor parte de los casos bajo patentes). Se aplica la expansión del concepto de mercadería indicado arriba, y se lo complementa con las nuevas reglas sobre los derechos de los inversores o la ampliación del concepto de "servicios".

Se impone una forma de regular la producción capitalista. Las unidades productivas mantienen una dura competencia entre ellas, la eficiencia se concentra en las tasas de ganancia, los conflictos se dirimen por instrumentos de mercado, donde se ignoran las externalidades sociales y ambientales. La competencia de los Estado-nación se redefinen en función de esas reglas, y oscila entre abandonar algunas capacidades claves de regulación (por ejemplo, desmontando exigencias sobre el ingreso de capitales), y reforzar otras (por ejemplo, protegiendo las inversiones extranjeras y su presencia en el territorio, incluso por medios de seguridad propios). Se invoca la soberanía pero a la vez se la cede a instituciones global, como la OMC o los tribunales de disputa del tipo CIADI.

Es necesario subrayar en el presente análisis, que se cae en una situación donde los conflictos sustantivos no residen esencialmente en la propiedad sobre los recursos o los medios de producción, tal como sucedía en el pasado. En cambio, los conflictos y reacciones apuntan a cómo son apropiados los recursos y las formas bajo las cuales son usados y procesados.

Esto explica las razones por las cuales muchas empresas nacionales o translatinas estatales, desemboquen en prácticas empresariales igualmente destructivas a las que se han observado en las transnacionales del hemisferio norte. Posiblemente las prácticas de Petrobras de Brasil, en Bolivia, Ecuador y Perú sean las más conocidas por su impactos sociales y ambientales. Esto refleja un problema mucho más profundo, donde la propiedad nacional no

asegura una práctica productiva genuinamente mejor, con un mayor respeto y compromiso con las comunidades locales, respetuosa de las necesidades locales y promotores del desarrollo regional.

Las implicancias de esta problemática para el desarrollo rural y la integración regional son de la mayor importancia. Sería un error entender que este tipo de organización productiva y su institucionalidad son una forma de imposición de unos pocos actores gubernamentales o empresariales del norte sobre los países de América Latina. En realidad ha tenido un cambio mucho más profundo, extendido y en buena medida cultural (tal como se discutió arriba), que explica una promoción de ese tipo de nuevas reglas dentro de nuestros propios países. Las nuevas reglas de producción también generan nuevas subjetividades afectando los patrones culturales, tal como se comentó arriba (Hardt y Negri, 2002). De esta manera la defensa y promoción del libre comercio, de los TLCs o de la importancia de la OMC, se repiten en muchas cátedras universitarias latinoamericanas, entre líderes políticos, empresarios y gobernantes.

### III. LOS NUEVOS BALANCES

La revisión que se ha realizado en las secciones anteriores es muy importante debido a que en el presente reporte se defiende la tesis que muchos de los aspectos de las reformas de mercado persisten en la actualidad. Si bien muchos analistas consideran que el llamado “reflujo” desencadenado por los gobiernos progresistas o de izquierda prácticamente significa un regreso a una situación previa a las reformas de mercado, o prácticamente al desmontaje de esas reformas, un examen más atento demuestra que la situación actual es mucho más compleja.

Es cierto que en varios países hay un rechazo a seguir ese camino, incluso se ensayan modificaciones en algunos aspectos de aquel énfasis mercantil, y que se observan diversos síntomas de un regreso de la presencia estatal en varios casos. Pero en la mayor parte de los casos, muchos aspectos de las reformas se llevaron a cabo, han quedado consolidados, y redefinen los marcos de acción del Estado y de la propia construcción de la política.

En efecto, la gran ola de privatizaciones de empresas públicas se completó en varios países, se hicieron reformas pronunciadas en la gestión comercial, se introdujo el “gerenciamiento” estatal, y así sucesivamente. Si se analizan las recetas concretas ofrecidas por el Banco Mundial a lo largo de los años

noventa, tal como ilustran los textos de G. Perry, S.J. Burki y sus colaboradores, iniciadas en 1997, 1998 y 1999 bajo el ambicioso título de “una agenda de reformas para América Latina y el Caribe en la próxima década”, es evidente que muchas de ellas se han aplicado.

A su vez, las transformaciones descritas arriba, desembocan en una sociedad más individualista, con un campo más estrecho para la política como discusión pública, y un avance hacia formas de democracia delegativa. Se llega a un nuevo balance, donde la política partidaria ha padecido un “corrimiento” hacia posturas conservadoras, y lo que hoy se define como “izquierda” o “progresista” ha cambiado, con un corrimiento del centro hacia posturas más conservadoras, y por lo tanto el progresismo contemporáneo también es más conservador. El ejemplo de este desplazamiento se observa en varios casos, tales como la Concertación por la Democracia en Chile, que incluye a partidos de izquierda, pero ha mantenido y afianzado una política económica y una estrategia de inserción internacional conservadora. Otro caso se observa en el desempeño de la primera administración de Lula da Silva en Brasil, que mantuvo y profundizó muchas de las acciones de los dos mandatos de F.H. Cardoso, y más recientemente el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay. Han tenido lugar incluso casos de gobiernos que se presentaron inicialmente como de izquierda, pero luego viraron a claras agendas neoliberales (A. Toledo en Perú y L. Gutiérrez en Ecuador). Finalmente, las posturas decididamente volcadas a la izquierda se observan en las actuales administraciones de Evo Morales (Bolivia) y Hugo Chávez (Venezuela).

Pero también es cierto que aquellos candidatos presidenciales que apostaban a profundizar la gestión basada en el mercado o incluso profundizarlas, no triunfaron en las elecciones de muchos países. Ejemplos muy conocidos son las derrotas de C. Menem en Argentina, G. Serra en Brasil, G. Stirling en Uruguay o J. Lavín en Chile. En oposición a ellos se constituyeron los gobiernos que se definen de “izquierda” o “progresistas” en varios países (Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Hugo Chávez en Venezuela, Tabaré Vázquez en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, D. Ortega en Nicaragua).

Pero a pesar de estos cambios, que sin duda encierran muchos aspectos positivos, las medidas para el sector rural siguen siendo pocas e insuficientes. Se habla mucho de la agropecuaria pero cada vez se le otorga menos importancia, y esa poca atención queda centrada en los actores empresaria-

les. Este problema no es nuevo, y ya en 1998, Escudero alertaba que “hay una suerte de exaltación verbal de su importancia pero que contrasta con su olvido en los hechos”, donde los “mismos ministros de agricultura se ven obstaculizados de actuar con mayores recursos y también en su posibilidad de influir constructivamente en aquellas decisiones que se generan en otros ámbitos de la política, pero que influyen decisivamente e el comportamiento de la agricultura”. Diez años más tarde esos problemas se mantienen, la figura de los ministros se ha empequeñecido, no logran imponer sus prioridades a los ministros de economía, y en los hechos vuelven a apostar a los sectores agroexportadores.

En efecto, los agronegocios (agribusiness) se han expandido en toda América Latina. Se pasa de una visión tradicional de la agricultura, basada en los fuertes vínculos con la tierra y las comunidades locales, a una postura empresarial, abordando la producción como un eslabón más en una cadena que debía ser industrial. Todos estos cambios desembocaron en la llegada de la agroindustria y el manejo empresarial de la agricultura, lo que ha afectado no sólo al propio sector productivo, sino que además impone nuevos intereses y posibilidades a la integración regional. Es otra manifestación más de la herencia que han dejado las reformas de mercado.



## ***DOS***

### **ASPECTOS CLAVES EN LA AGROPECUARIA LATINOAMERICANA CONTEMPORANEA**

La agropecuaria de América Latina vive un panorama de contrastes. En casi todos los países ha aumentado la producción, las exportaciones regionales han crecido, pero la importancia relativa del sector ha caído en muchos casos. A pesar del aumento de las exportaciones los problemas en el acceso a los alimentos se mantiene, y los niveles de subnutrición son altos en muchas naciones.

Es indispensable repasar algunos aspectos claves en la situación actual para poder abordar la problemática del papel de la integración regional. En efecto, mientras que las exportaciones agropecuarias no han dejado de crecer, la mayor parte de ella tiene destinos fuera del continente, y por lo tanto no han contribuido a generar circuitos productivos regionales que permitieran profundizar la integración Latinoamericana. Asimismo, la sostenida marcha hacia una gestión de tipo empresarial, con énfasis en las agroindustrias, genera todavía más dificultades para la integración regional y es funcional a una visión de regionalismo abierto volcado a la globalización. Sin embargo, la agricultura sigue siendo la fuente de sustento para millones de agricultores, pero cada vez se encuentra en mayor riesgo, y en muchos casos esos actores pasan desapercibidos bajo los números de la macroeconomía de las exportaciones.

#### **La dimensión económica y productiva**

La participación del sector agropecuario Latinoamericano en el producto bruto interno de América Latina está en el orden del 8 %. Existen importantes diferencias entre los países: en Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Guyana representa más del 20% del PBI nacional; en otras diez naciones se encuentra entre el 10 y 20% (El Salvador, Costa Rica, Rep. Dominicana, Suriname, Colombia, Bolivia, Haití, Honduras, Belice, y Ecuador); mientras que en 12 países corresponde a 10% o menos del PBI nacional (Trinidad y Tobago, México, Barbados, Cuba, Argentina, Chile, Venezuela, Jamaica, Panamá, Perú, Brasil y Uruguay) (CEPAL, 2005). El promedio continental se ha mantenido alrededor del 8% del PBI desde 1990, aunque en varios países existieron descensos notorios (como en Cuba o El Salvador), mien-

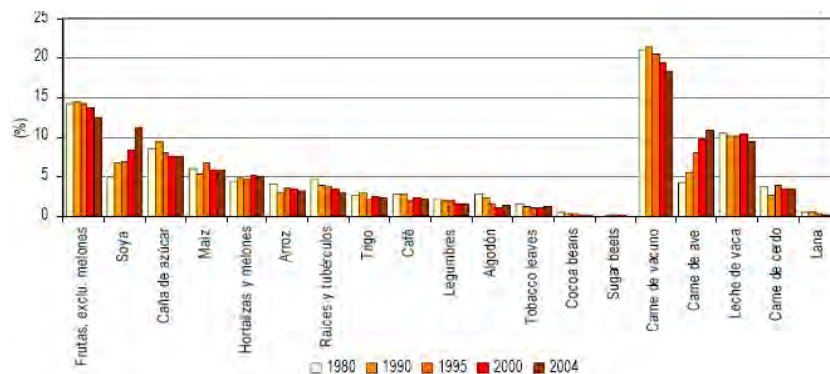
tras que otros aumentaron considerablemente (por ejemplo Paraguay). Los mayores niveles absolutos, considerando el valor agregado del sector, se encuentran en Brasil, Argentina y México.

**Valor agregado de la agricultura.**

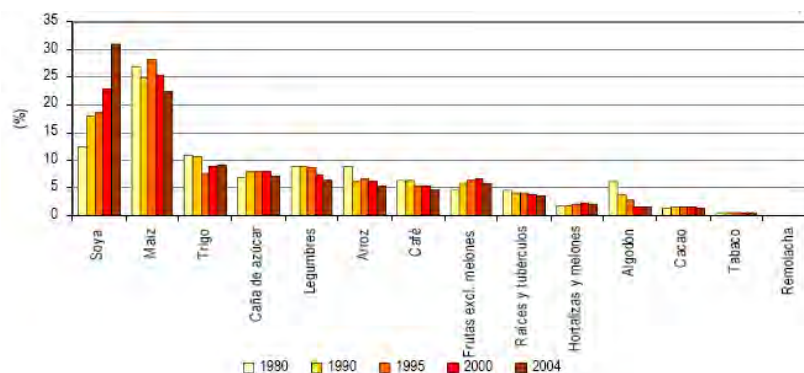
Millones de dólares a precios corrientes de 2000. Basado en CEPAL.

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Argentina	12241,5	13306,7	15364,2
Bahamas	111,4	119,9	102,7
Barbados	78,8	90,7	72,3
Belice	84,3	121,9	181,5
Bolivia	962,8	1088,9	1297,4
Brasil	37316,2	42760,8	52935,6
Chile	3560,5	4162,2	5581,3
Colombia	10499,1	10837,6	11678,1
Costa Rica	1166,8	1372,7	1495
Cuba	1604,5	2017,7	
Dominica	42,3	41,7	38,5
Ecuador	1352,3	1692,6	2101,8
El Salvador	1222,3	1286,1	1381,6
Granada	26,6	25,9	16,7
Guatemala	3837,5	4402	4972,5
Guyana	198,6	213,7	204,8
Haiti	893,3	829,7	789,2
Honduras	798,2	845,5	974,2
Jamaica	627,9	493,3	431,9
México	19572,4	21358	23660
Nicaragua	565,6	728	820,9
Panamá	636,6	791,3	996,2
Paraguay	1196,4	1203,2	1572
Peru	3190	4137,6	4791
Rep Dominicana	1367	1504	1916,7
Trinidad Tobago	98,9		83,9
Uruguay	1287	1247	1536
Venezuela	3928	4607	4854,3
<b>TOTAL</b>	<b>108466,8</b>	<b>121393,4</b>	<b>139850,3</b>

**Cambios en el valor de la producción agropecuaria.** Porcentajes del valor de la producción en los principales rubros agropecuarios de América Latina y el Caribe. Reproducido de CEPAL (2005).



**Cambios en la superficie cultivada.** Porcentaje de la superficie cosechada en los principales productos agrícolas entre 1980 y 2004 de América Latina y el Caribe. Reproducido de CEPAL (2005).



Actualmente se encuentran bajo uso agropecuario unos 800 millones de hectáreas en América Latina y el Caribe, y la mayor parte son tierras de pasturas dedicadas a la ganadería. La superficie agrícola ha aumentado. Considerando la superficie cosechada, en los últimos veinte años ha tenido lugar una enorme expansión de la soja, mientras que se han reducido otros cultivos tradicionales como el maíz y algodón, y en menor medida trigo y arroz. Otros aumentos de menor envergadura se observan en frutas, hortalizas y melones. Pero si se considera el valor de la producción, la mayor participación se debe a la carne vacuna, aunque ha venido decreciendo en comparación a otros rubros. Se observan aumentos considerables en la soja y carne de ave,

y caídas en frutas y productos tradicionales como café, legumbres, algodón, etc. Se mantienen más o menos estabilizadas la producción de caña de azúcar y carne porcina.

#### Producción agropecuaria.

Indices de volumen físico neto; año base promedio 1999-2001; basado en CEPAL.

	1995	2000	2005
Argentina	84,9	99,8	113,2
Bahamas	85,4	88,8	104,2
Barbados	97	104,9	105,4
Belice	76,2	103,1	117,1
Bolivia	85,5	103,7	116,2
Brasil	85,3	98,9	126,6
Chile	92	98,9	120
Colombia	96,4	100,9	115
Costa Rica	86,6	99,9	107,7
Cuba	71	105	103,1
Dominica	95,8	102,4	98,7
Ecuador	87,8	98,7	113
El Salvador	88,4	100,3	97
Granada	103,2	103	100
Guatemala	86,6	100,3	101,4
Guyana	95,6	102,8	105,8
Haití	91,3	103,1	100,5
Honduras	92,9	101,9	151
Jamaica	102,1	95,4	98
México	91,1	98,8	109,4
Nicaragua	74,5	104	125,7
Panamá	92,7	99	104,1
Paraguay	93,3	95,6	107,8
Perú	73	101,5	115
Rep Dominicana	99	98,9	109,8
Trinidad y Tobago	96,6	105,2	108,2
Uruguay	91,3	102,8	119,4
Venezuela	79,7	100,6	94,3

El sector ha crecido en muchos países, y en varios casos lo ha hecho a tasas mayores al crecimiento de las economías nacionales. Pero el aspecto principal ha sido la variabilidad en las tasas de crecimiento agropecuario, con picos en el orden del 5% y caídas a menos del 1% a los largo de los últimos

15 años. Este aumento se ha debido en especial a unos pocos productos, en primer lugar la soja, la producción de carne (especialmente pollos y porcina), y en menor medida maíz, caña de azúcar y trigo (CEPAL, 2005).

**Producción y productividad agrícola.**  
Basado en FAO.

	<b>Producción agropecuaria</b> tasa media crecimiento anual %		<b>Producción alimentos per capita</b> tasa media crecimiento anual %		<b>Rendimiento cereales</b> Kg / ha	
	1986-95	1996-05	1986-95	1996-05	1993-95	2003-05
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,0</b>	<b>22 023</b>	<b>26 666</b>
Argentina	2,1	3,0	0,7	1,7	28 208	37 705
Bahamas	3,1	2,8	1,2	1,5	17 287	21 427
Barbados	-0,0	1,1	-0,4	0,7	26 722	78 156
Belice	6,2	4,6	3,4	2,3	18 872	26 678
Bolivia	4,3	3,2	1,9	1,1	15 132	18 574
Brasil	3,4	4,0	1,6	2,7	23 841	31 500
Chile	5,5	2,7	3,8	1,4	44 026	56 213
Colombia	3,5	1,8	1,5	0,1	25 518	35 667
Costa Rica	5,1	1,3	2,5	-0,9	36 708	40 014
Cuba	-4,3	4,5	-5,1	4,2	16 971	30 757
Dominica	0,5	0,5	0,3	0,0	12 906	13 333
R Dominicana	-0,3	1,1	-2,0	-0,4	37 394	41 772
Ecuador	4,4	2,8	2,0	1,2	19 831	24 850
El Salvador	0,3	1,0	-1,4	-0,7	18 826	24 624
Guatemala	3,4	1,6	0,8	-1,1	18 726	17 470
Guyana	4,5	1,2	4,6	0,9	36 850	37 950
Haití	-2,1	1,0	-4,1	-0,3	9 297	8 239
Honduras	3,2	5,3	0,2	2,6	13 934	10 954
Jamaica	...	...	2,1	-1,1	14 470	11 615
México	2,1	1,8	0,2	0,3	25 592	28 718
Nicaragua	0,1	5,5	-2,5	2,8	17 312	17 779
Panamá	0,9	1,2	-1,2	-0,7	18 631	19 578
Paraguay	3,2	1,6	0,2	-0,8	20 735	22 236
Perú	3,2	4,6	1,2	2,9	27 449	33 992
T Tabago	1,4	1,9	0,7	1,5	35 330	27 225
Uruguay	2,5	2,5	1,8	1,8	28 798	42 785
Venezuela	1,6	1,8	-0,9	-0,2	29 495	33 287

**Producción de alimentos.**

Indices de volumen físico neto; año base promedio 1999-2001. Basado en CEPAL.

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Argentina	83,3	100	113,5
Bahamas	85,4	88,8	104,2
Barbados	97	104,9	105,9
Belize	76,3	103,1	117,1
Bolivia	85,5	104,2	116,3
Brasil	86,4	98,8	125,4
Chile	91,7	98,9	120,4
Colombia	93,6	100,6	114,9
Costa Rica	85,4	99,5	110
Cuba	70,6	105,2	103,1
Dominica	95,8	102,5	98,6
Ecuador	87,1	98,8	114,5
El Salvador	84,5	102,3	102,9
Granada	103,2	103	100
Guatemala	89,2	99,4	105,1
Guyana	95,5	102,8	105,6
Haiti	90,8	103,1	100,6
Honduras	96,2	101,5	160,3
Jamaica	102	95,3	97,9
México	90,2	98,9	109,8
Nicaragua	73,8	104,1	127,4
Panamá	93	99,4	104,5
Paraguay	87,5	95,8	108,7
Peru	72,3	101,3	115,6
Rep Dominicana	98,1	98,2	109,6
Trinidad y Tobago	96,4	105,2	108,1
Uruguay	89	103,1	93,1
Venezuela	79	100,7	94,4
<b>TOTAL</b>	<b>2478,8</b>	<b>2819,4</b>	<b>3087,5</b>

En por lo menos 14 países aumentó el aporte del sector agropecuario a las manufacturas, medidas como participación en los sectores de alimentos, bebidas y tabacos. En todos los países, excepto Brasil, esos sectores tienen una participación del 20% o más en el valor agregado de la industria manufacturera. En Bahamas, Belize, Nicaragua, Jamaica, Paraguay, Honduras y Rep. Dominicana el aporte es muy importante, en el nivel del 50% y más (CEPAL, 2005).

**Cultivos agrícolas.**

Índices de volumen físico neto; año base promedio 1999-2001; basado en CEPAL.

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Argentina	77,5	98,8	122,2
Bahamas	85,2	97,8	111,8
Barbados	95,6	105,1	98,1
Belice	74,6	104,2	110,9
Bolivia	81,9	106,1	120,7
Brasil	88,2	98,3	126,3
Chile	94,8	98,7	122
Colombia	99	101,8	114,6
Costa Rica	82,7	100,2	111,5
Cuba	65,4	105,9	105,6
Dominica	94,2	103	99,1
Ecuador	92,3	98,3	109,2
El Salvador	97,6	97	91,7
Granada	107,8	103	101,6
Guatemala	85	100,4	103,9
Guyana	100,3	103,6	100,1
Haiti	97,7	102,6	97
Honduras	97,8	101,5	140,8
Jamaica	114,4	94,9	97,2
México	89,7	97,2	107,3
Nicaragua	84,3	103,7	124,5
Panamá	104	99,2	110
Paraguay	95,9	90,6	119,2
Peru	72,8	101,8	113,5
Rep Dominicana	103	96,4	103,9
Trinidad y Tobago	115,5	108,5	79,3
Uruguay	87,4	93,8	130,8
Venezuela	83,4	102,2	100
<b>TOTAL</b>	<b>2568</b>	<b>2814,6</b>	<b>3072,8</b>

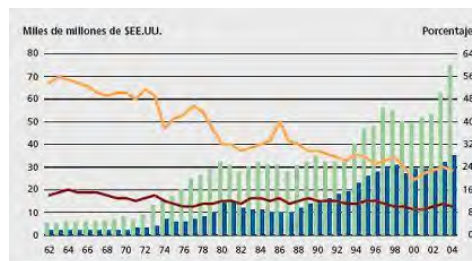
Lo que podría ser llamada una “versión optimista” del crecimiento agrícola apunta a subrayar el cambio tecnológico y el sesgo empresarial y pone como ejemplo el aumento de la producción de soja transgénica y bajo siembra directa. Sin embargo, esa visión “optimista” no considera varios aspectos negativos: el crecimiento de ese cultivo se explica por sobre todas las cosas por un aumento de la superficie cultivada; una parte sustancial de ese incremento se registró en el centro de Brasil y con variedades convencionales,

mientras que otra parte ocurre en Argentina y Uruguay, desplazando a otros cultivos y la ganadería. La superficie cultivada a aumentado por encima del 10% al año entre 2000 y 2004, mientras las mejoras en los rendimientos son menores (oscilando entre reducciones de 1% a aumentos del 2,4%; CEPAL, 2005).

### La dimensión exportadora

El aspecto clave en este tipo de desarrollo agropecuario es que el factor determinante es el comercio exterior. Las exportaciones de productos agropecuarios han superado los 70 mil millones de dólares, mientras que las importaciones están un poco por encima de los 30 mil millones de dólares. Las exportaciones de América Latina están en el orden de poco más del 10% de las ventas mundiales de esos productos. El ritmo ha sido de crecimiento continuado en los últimos 15 años, y en algunos casos a una tasa superior al aumento de las exportaciones totales.

El promedio de la participación del comercio exterior agropecuario (exportaciones e importaciones) en el comercio exterior total de América Latina está en el orden del 15%. Su importancia es clave en varios países. Supera el 30% del total del comercio exterior en Uruguay, Argentina, y Paraguay, mientras que se encuentra entre el 20 y 30% en Honduras, Haití, Belice, Guyana, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Reo. Dominicana y Ecuador (CEPAL, 2005). La participación era mayor de este tipo de exportaciones e importaciones era mayor en el pasado, y a pesar de los vaivenes la tendencia es de una reducción al menos desde los últimos 40 años.



Exportaciones e importaciones agrícolas de América Latina y el Caribe.  
Basado en FAO.

■ Exportaciones, valor    ■ Importaciones, valor  
 --- Exportaciones como % del total de exportaciones de mercancías  
 --- Importaciones como % del total de importaciones de mercancías

La región incluye a dos de los países que se encuentran entre las nueve naciones dominantes en el comercio agrícola global: Argentina y Brasil. Junto a Estados Unidos, la UE, Canadá, China, India, Nueva Zelandia y Australia, representan el 70% de las exportaciones agrícolas mundiales. Argentina y Brasil se destacan por su saldo exportador neto, y en crecimiento continuo en los últimos años (MAP, 2006a).

#### Exportaciones agropecuarias.

Países seleccionados, en millones de dólares. Basado en CEPAL.

	1995	2000	2005
Argentina	5105,1	5290,4	7481,1
Bolivia	123,1	111,8	172
Brasil	4479,2	5552,3	11775,6
Chile	2459,7	3086,9	4662,8
Colombia	3055,9	2403,4	3362,6
Costa Rica	1518,2	1355,9	1546,9
Ecuador	2022	1531,3	2379,8
El Salvador	454,9	354,8	211,3
Guatemala	911,8	1160,1	1037,9
Honduras	826,4	754,5	781,3
México	4615,5	4790,6	6012,9
Nicaragua	264,7	388	358,3
Paraguay	496,2	418,5	818,8
Peru	580,9	551	1225,3
Uruguay	363,2	275,4	543,6
Venezuela	165,6	226,1	107,1

Es importante advertir que existen diferencias en los perfiles productivos y comerciales de los países, lo que explica muchas de las posiciones adoptadas en las negociaciones comerciales. Se pueden distinguir tres conjuntos de países:

- Exportadores netos tanto de productos agrícolas primarios (como granos o carnes) como de alimentos procesados (por ejemplo aceites, conservas, manteca, etc.): Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Brasil es el tercer mayor exportador a nivel global; Argentina ocupa el sexto lugar.
- Exportadores netos de productos primarios, pero importadores netos de alimentos procesados, que incluye a México, Paraguay, Colombia, Honduras, Panamá, El Salvador, Haití y Rep. Dominicana.

- Importadores netos de productos primarios y procesados son Venezuela, y varios estados insulares del Caribe, como Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago, etc. (actualizado en base a Van Meijl y van Tongeren, 2001).

El actual estado de expansión se basa en buena medida en exportaciones de productos primarios, tales como soja, frutas, y hortalizas. Predominan las exportaciones de productos sin procesar en el tabaco, hortalizas, frutas y plantas, fibras textiles, cereales, café, azúcar y cacao, y carnes. Existe una corriente exportadora de productos intermedios entre los lácteos, aceites y residuos de oleaginosas (CEPAL, 2005). En general, la tendencia observada es de grandes volúmenes de productos sin procesar hacia destinos extraregionales, mientras que los volúmenes de productos intermedio o finales, sin bien son menores, muestran una mayor proporción de destinos intraregionales.

Esta situación se debe, entre otros factores, a las barreras que enfrentan las exportaciones desde América Latina, sea por desplazamiento por aranceles, cuotas, exigencias fitosanitarias y sanitarias, y otros requerimientos, así como por no poder competir con producciones subsidiadas. La aplicación de ese tipo de trabas constituye uno de los elementos centrales en las discusiones sobre el comercio global. Pero estas generan una situación ambivalente: por un lado refuerza un patrón de exportación de productos de bajo procesamiento, ya que existe un escalonamiento de mayores aranceles, cuotas o trabas para productos con mayor procesamiento; pero por otro lado, si aquellos mercados se abrieran seguramente algunos sectores crecerían todavía más siguiendo los mismos patrones desbalanceados que en la actualidad.

En este contexto, la región ha expandido su producción allí donde encontró ventanas arancelarias o cuotas mayores (como por ejemplo, la recepción de soja en la Unión Europea) o mercados hambrientos productos básicos como China. Entretanto, se han desarrollado nichos de mercado basados en calidad de producto, en unos casos con amplia cobertura geográfica (por ejemplo, mercados para carnes no aftósicas vs carnes aftósicas), y en otros casos orientados a preferencias del consumidor específicas (es el caso de los productos orgánicos). El elemento clave en estas cuestiones para el contexto de la integración regional es que casi todos los controles y certificaciones envueltas en esos tipos de mercado son otorgadas por agencias gubernamentales o instituciones en los países industrializados. En efecto, los sellos ecológicos, certificados orgánicos, controles sanitarios, etc., son controlados en

buena manera desde esos países, sea en forma directa como por medios indirectos bajo los cuales se construyen las exigencias, normas y procedimientos de regulación. Si bien las reglas de la OMC no contemplan la discriminación en base a los procesos y métodos de producción, en los hechos los países de América del Sur deben acatar esas medidas en tanto muchas de ellas responden a acuerdos entre privados, y se explican por las necesidades de exportar.

Por otro lado, los precios relativos de los productos básicos en general han caído a lo largo de las últimas décadas. Si bien las tendencias son motivos de discusión existe acuerdo en un deterioro de los precios relativos (véase Ocampo y Parra, 2003). Las tendencias recientes indican caídas promedios en los precios internacionales de soja, trigo, maíz, azúcar, tabaco, algodón, café, banano y carne; existe una tendencia de aumento en el caso del cacao. Pero en todos ellos hay oscilaciones de precios, y en algunos casos son importantes.

Las oscilaciones de precios tienen fuertes impactos, generando rápidamente respuestas comerciales y productivas en América Latina: cuando comienza a subir el precio de producto, rápidamente se promueve ese cultivo en la región para aprovechar las posibles ventajas exportadoras.

La confluencia de estos factores externos desencadena en otro aspecto clave a tener en cuenta al considerar los procesos de integración regional: el mercado internacional es un fuerte determinante de la producción agropecuaria en América Latina, y en casi todos los casos su influencia es mayor a la de los propios Estados nacionales.

### **Actores rurales**

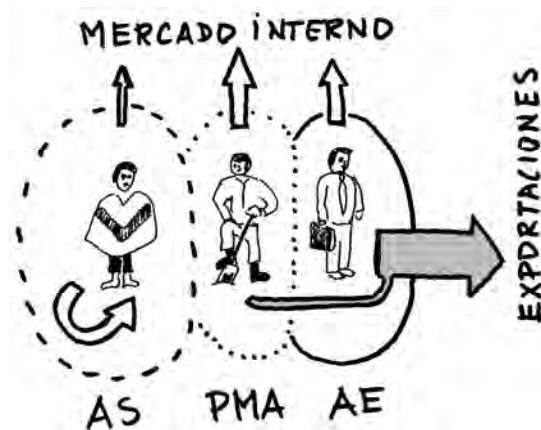
Se pueden reconocer al menos tres tipos de actores (tal como se ilustra en el diagrama siguiente). Esta división es más compleja que las distinciones usuales, por ejemplo entre un sector tradicional o pre-capitalista, frente a otro capitalista o insertado en el mercado. Eso se debe a que muchos aspectos mercantiles de todas maneras alcanzan a las economías campesinas. Pero de todas maneras, también son distinciones más simples que aquellas basadas en categorías sociales, aunque son útiles a los efectos de la presente investigación sobre los procesos de integración regional tal como quedará en evidencia más abajo.

En primer lugar se encuentran pequeños agricultores, campesinos y comunidades indígenas que realizan agricultura, que se encuentran dedicados sobre todo al autoconsumo o un comercio limitado, a nivel local, y en muchos casos basado en reglas no mercantiles de reciprocidad e intercambio (como se observa en varios sitios de Centroamérica y Andes). Su tecnificación es baja y generan bajos volúmenes de excedentes que se pueden dirigir al mercado nacional, y solo excepcionalmente logran exportar. En muchos casos la propiedad de la tierra es un problema endémico, ya que carecen de acceso a ella o bien la ocupan en forma precaria. Los niveles de pobreza son altos. En casi todos los países, los asalariados rurales tienen muchas similitudes con este grupo.

En segundo lugar, los pequeños y medianos agricultores, agricultores familiares, cooperativas y asociaciones de productores, logran mayores volúmenes, están orientados sobre todo a los mercados nacionales, poseen mayores niveles de tecnificación. Los niveles de pobreza son sustancialmente menores, los márgenes de rentabilidad son muy estrechos, lo que los hace un sector muy vulnerable. La mayor parte de ellos son propietarios de la tierra.

Muchos productores rurales de mediano o gran porte son más parecidos a un "farmer" de Estados Unidos o un agricultor europeo, que a las comunidades campesinas. Estos productores manejan niveles medios de tecnología, han intensificado el uso del suelo, y se encuentran insertos en cadenas de comercialización convencionales, aunque mantienen un vínculo con la tierra (en muchos casos residen en sus predios). Existen tanto propietarios de la tierra, como empresarios que simplemente la alquilan o realizan convenios de producción con sus dueños. Su vínculo con la tierra o comunidades locales es muy débil o simplemente no existe. Estudios más detallados sobre estos aspectos se pueden encontrar, por ejemplo, en Machado C. (2002).

Está en marcha una tercera transformación que convierte esos agricultores en "empresarios" rurales - el tercer grupo en el presente esquema. Brevemente se los puede describir por un fuerte sesgo empresarial, no residen en los predios, pueden ser propietarios de la tierra pero en muchos casos prefieren administrar los predios, y están fuertemente volcados a paquetes tecnológicos complejos, que tercerizan a otras empresas, y apuntan a los mercados de exportación.



Esquema de los tres principales tipos de agentes económicos en el medio rural: AS agricultores de subsistencia (incluye campesinos, comunidades indígenas y pequeños productores), PMA pequeños y medianos productores rurales; AE agricultores empresariales y agroindustriales.

La inserción internacional puede generar mayores presiones económicas, donde hace que muchos productores medianos pierdan más rentabilidad, y caigan en situaciones de endeudamiento y pobreza, pasando a engrosar los grupos de subsistencia. En el caso de México, "al margen del modelo de mercado funciona un amplio sector de campesinos y comunidades indígenas, cuya producción se destina en su mayoría al autoconsumo, con niveles de productividad muy bajos", donde la "descapitalización crónica, la competencia externa y el escaso apoyo gubernamental le marginan cada vez más del uso de incentivos y tecnologías modernas para abatir costos y elevar la productividad", tal como indican Mella y Mercado (2006). En muchos casos esa dinámica terminan excluyendo a esos campesinos de una esfera productiva más amplia y los mantiene en situación de pobreza y marginalidad (Rubio, 2004).

Los tres grupos tienen diferentes percepciones de sus necesidades en las negociaciones comerciales, y por lo tanto sus demandas y acciones son también distintas. En el caso de los pequeños agricultores y campesinos, su participación en esas cuestiones enfrenta muchas dificultades de acceso a información y espacios de incidencia, depende en muchos casos del apoyo de organizaciones especializadas que promueven su presencia y visibilidad, y su principal preocupación está orientada a lograr regulaciones y normas que aumenten su rentabilidad, permitan una mejor inserción en los mercados nacionales y eventualmente puedan exportar. Las cuestiones de

tratos preferenciales y productos de salvaguardas son muy importantes; su prioridad están en acceder a sus propios mercados nacionales.

Los pequeños y medianos productores tienen posturas intermedias: las normas de protección de sus productos en los mercados internos frente a la competencia de alimentos importados desde otros destinos son muy importantes, acceder a subsidios y asistencias, pero también muestran interés en buscar nichos de exportación. En muchos países están mejor organizados, constituyendo federaciones o sindicatos que presionan por reformas; el caso más claro es la coalición informal de la Federación Agraria (Argentina), la Comisión Nacional de Fomento Rural (Uruguay) y FETRAF (Brasil), que han sido claves en promover la reunión especializada sobre agricultura familiar en el MERCOSUR.

Los grandes agroindustriales tienen una agenda diferente, en tanto apuestan a liberalizar el comercio, atacan en especial los subsidios aunque pueden tolerar formas transitorias como cuotas de acceso. Presionan sobre los gobiernos para que reclamen la eliminación de subsidios y barreras arancelarias en los países de destino, están dispuestas a sacrificar los mecanismos de ayudas internas, pero desean mantener acceso a créditos para las exportaciones y garantías para esos créditos. Esto desencadena posturas comerciales en conflicto con aquellas de las organizaciones campesinas o de pequeños agricultores. Han postulado que sus gobiernos deben ceder en temas de bienes y servicios, compras gubernamentales e inversiones, para lograr mejores concesiones agrícolas; por lo tanto, en muchos casos tienen una visión sectorial estrecha. Apoyan y promueven programas regionales en infraestructura, riego o energía, así como en la lucha contra problemas sanitarios. Están mejor organizados a nivel regional; por ejemplo, en el caso del MERCOSUR se creó en 1997 la Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR (FARM), como institución supra nacional que reúne a todas las principales instituciones agropecuarias del MERCOSUR ampliado, con una sede permanente en Montevideo.

Las organizaciones de productores agrícolas medianos y agroindustriales aceptan la participación de sus países en las negociaciones multilaterales comerciales, incluyendo a la OMC, como medio para lograr reglas que, según ellos, pueden aplicarlas en su defensa contra competidores en las naciones industrializadas. En cambio, muchas organizaciones campesinas, tales como Vía Campesina, mantienen una disputa de fondo contra el sistema multilateral de la OMC, y entienden que los temas agrícolas deberían retirarse de esa organización. Este es otro ejemplo de intereses dispares

entre los actores sociales rurales frente a los temas comerciales. Es cierto que un sistema global de reglas que realmente se respetara sería muy importante como defensa de las naciones medianas y pequeñas, pero también es cierto que hasta hace poco los países de América Latina han utilizado pocas veces los mecanismos de disputa de la OMC, por su complejidad, costo y por los temores de represalias comerciales en otros sectores.

### **Nuevas tecnologías y su impacto simbólico**

Ha tenido lugar un profundo cambio en el nivel tecnológico en el sector agrícola, y posiblemente sus ejemplos más claros son la mecanización de precisión, la siembra directa y el uso de transgénicos. Muchos cambios se presentan como “paquetes tecnológicos”, donde todos los componentes están estrechamente vinculados entre ellos y son comercializados en su conjunto.

Las innovaciones incluyen aspectos como un uso más intensivo de maquinarias, la diseminación de la siembra directa y formas de cultivo de precisión, creciente uso de agroquímicos para compensar problemas de fertilización y combate a plagas, incluyendo productos de nueva generación como herbicidas pre y postemergentes catalogadas como selectivos, y el uso de semillas transgénicas. Posiblemente el caso paradigmático de esta reconversión tecnológica ha sido la expansión del paquete que incluye la soja transgénica, el herbicida glifosato y la siembra directa. Este paquete se implantó en Argentina desde mediados de los 90s, y rápidamente se extendió a buena parte de su área agrícola, seguidamente se difundió en el sur de Brasil y Uruguay, y más recientemente Paraguay y Bolivia.

Las implicancias de esta reconversión está más allá de los objetivos del presente reporte, pero a la luz de los temas de integración es necesario precisar algunos aspectos. En primer lugar, este proceso está revestido de un importante contenido simbólico de “progreso”, “calidad científica”, “tecnología de punta”, e ideas similares. Se presenta a la agricultura como una nueva práctica que es científica, de precisión, y que requiere importantes inversiones en equipos técnicos y expertos humanos; se reemplaza el conocimiento tradicional y el “oficio” por un conocimiento “experto”. Este contenido simbólico no es un tema menor en tanto se difunde en toda la región y al difundirse en la opinión pública hace que las propuestas alternativas sean denunciadas como atrasadas, insuficientes y propias de aficionados.



**Los nuevos símbolos en la producción agrícola.** Las variedades transgénicas presentadas como una práctica de precisión. Publicidad de una empresa argentina distribuidora de semilla de soja RR.

En segundo lugar, también ha tenido lugar un cambio en los contenidos y actitudes de los discursos de los defensores del modelo agroindustrial. Han abandonado en parte las imágenes de hacendados conservadores y reaccionarios, y ahora apelan a discursos que invocan el progreso, la responsabilidad con todo el país, la necesidad de cambios que califican como “revolucionarios”, invocan la responsabilidad social empresarial y compromisos ambientales. Algunos de ellos incluso desarrollan prácticas políticas donde se definen a sí mismos como progresistas. Se pueden citar dos ejemplos recientes: B. Maggi, líder del Grupo Maggi, el mayor productor de soja de Brasil, actuó como gobernador del estado de Mato Grosso, Brasil, desde un partido que se define a sí mismo de izquierda y aliado al presidente Lula. Gustavo Grobocopatel, director del grupo Los Grobo, el mayor productor de soja en Argentina, invoca la “revolución” productiva, reclama una amplia participación social en el mercado bajo modelos de integración horizontal en los negocios, alaba el mantenimiento de relaciones estrechas con las comunidades locales, y busca generar polos de conocimiento.



**La revolución organizacional en el campo.** El mayor empresario sojero argentino, Gustavo Grobocopatel ofrece un discurso que aparece como innovador y promotor.

### Tercerización y transferencia

Un rasgo creciente de la agropecuaria contemporánea es la transferencia a empresas de muchas de las actividades que se realizan en el predio. En algunos casos, el proceso se hace bajo una clásica tercerización, por medio de la subcontratación de servicios, como puede ser la aplicación de agroquímicos; en otros casos, es una transferencia más compleja, bajo acuerdos sobre cómo administrar el predio y donde el pago se hace sobre porcentajes de la futura cosecha.

Bajo estos procesos de transferencias, la gestión de la tierra se fragmenta y difumina entre varios agentes, y todos ellos actúan bajo una lógica empresarial de venta de servicios. Actualmente se puede tercerizar o transferir casi todo el ciclo productivo, comenzando desde la compra de las semillas, su siembra, la aplicación de fertilizantes o agroquímicos, hasta la cosecha y su transporte. No sólo se alquilan máquinas, como sembradoras o cosechadoras, sino que se puede convenir en alquilar la máquina, con su operario y la realización del servicio. También se transfiere la asistencia técnica, que dada la retracción de los aparatos de extensión rural estatales, ahora debe ser comprada en un mercado de servicios.

El punto relevante en estas circunstancias es que el manejo predial se fragmenta, y pasa a estar bajo una gestión empresarial convencional. Si bien en

algunos casos el pago se hace como porcentaje de la cosecha, ese tipo de convenios no esconde su condición empresarial. Este proceso además genera redes de agentes económicos, a veces conformando grandes empresas, que venden servicios o rentan sus capacidades en amplias zonas rurales. Por momentos parece recordar un aproximación en parte fordista, y en parte toyotista, de la producción, ya que hay una especialización secuencial y en serio, aunque es posible cambiar esos eslabones toda vez que se pasa a otros cultivos.



**Transferencia y tercerización de la gestión de un predio agropecuario.**  
Diferentes agentes económicos que alquilan o venden servicios o productos.

### Empresas y transnacionales

La nueva mercantilización agropecuaria generó alianzas estrechas entre empresarios rurales, grupos industriales, e instituciones financieras y bancarias. A su vez, la apertura comercial permitió un mayor ingreso de capitales, potenciando la presencia de las grandes empresas transnacionales.

Actualmente se puede observar una importante presencia de grandes empresas, a veces desembocando en oligopolios, actuando muchas de ellas en varios países, generando una importante concentración y ostentando capacidades ciertas de control del comercio global. El grupo de las mayores 15 empresas agroindustriales tuvo ventas por un total de US\$ 26 965 millones en 2005. Las más importantes corresponden a grupos transnacionales que dependen de Cargill, Bunge & Born, y ADM. También existe un grupo de empresas nacionales, que en algunos casos están dando los primeros pasos como "translatinas". Por ejemplo, el caso de G. Grobocopatel, citado arriba, es un buen ejemplo. Su grupo, "Los Grobo", está considerado como el "rey

de la soja” en Argentina, y se ha expandido su producción a Paraguay y Uruguay. En todos estos casos, las empresas están orientadas al comercio exterior. Simultáneamente ha tenido lugar una concentración similar en los procesadores y distribuidores de alimentos, destacándose el ingreso de grandes cadenas de supermercados. Las grandes empresas de alimentos lograron ventas totales en 2005 por US\$ 38 333 millones.

#### Las mayores empresas agroindustriales de América Latina.

En base a América Economía 2006.

Ranking	Empresa	País	Ventas 2005 millones US\$	Variación ventas 2004-5
46	CARGILL	Brasil	5.634,00	21,4
54	BUNGE ALIMENTOS	Brasil	4.998,50	-6,3
131	BUNGE	Argentina	2.347,60	20,2
154	ADM	Brasil	2.098,00	10,4
171	COPERSUCAR	Brasil	1.935,50	14,2
201	SOUZA CRUZ	Brasil	1.592,30	21,5
228	CIGATAM	México	1.353,20	20,7
266	ACEITERA GENERAL DEHEZA	Argentina	1.157,10	17,9
280	AGROSUPER	Chile	1.100	20,7
292	MASSALIN PARTICULARES	Argentina	1.051,50	12,8
333	MOLINOS RIO DE LA PLATA	Argentina	907,10	-8
355	AVIPAL	Brasil	831,20	15
387	AMAGGI	Brasil	749,70	38,3
428	BIGOTT SUCESORS	Venezuela	653,40	-3,8
481	AFA (Agricultores Federados Argentina)	Argentina	556,70	9,8

La retracción del Estado permitió que esos conglomerados empresariales se expandieran y generaran verdaderas redes de poder que ahora pueden presionar sobre las políticas públicas, tomándolas en su propio beneficio. En el caso de Brasil, se generaron agrupamientos entre los capitales financiero, industrial, comercial y agrario, permitiendo la oligopolización agroindustrial. Los agentes productivos y los financieros se articularon hasta controlar cadenas productivas claves, logran incidir directamente sobre el Estado, y se genera proceso de exclusión y marginación de los pequeños productores (un buen ejemplo es el estudio de Paolillo, 2000, para la producción cítrica en Brasil).

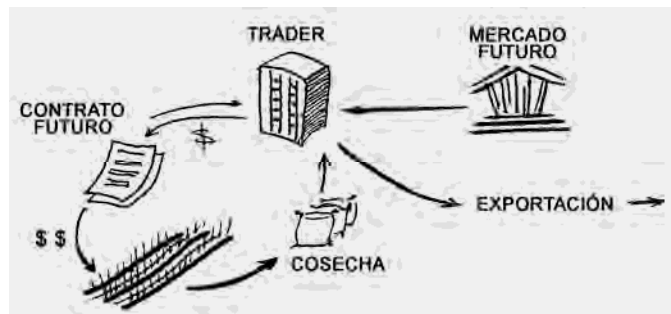
**Mayores empresas de alimentos en América Latina.**  
Basado en América Economía 2006.

Ranking	Empresa	País	Ventas 2005 millones US\$	Variación ventas 2004-5
52	GRUPO BIMBO	México	5.275,50	14,1
96	SADIA	Brasil	3.126,60	30,1
106	NESTLÉ	Brasil	2.860,50	34,6
122	GRUPO MASECA	México	2.509,50	12
132	NESTLÉ	México	2.322,30	11,9
139	GRUPO LALA	México	2.267,90	22,8
142	PERDIGAO	Brasil	2.198,10	19,5
180	FRIBOI	Brasil	1.806,50	44,3
193	GRUPO SIGMA	México	1.680,20	32,4
198	GRUPO BERTIN	Brasil	1.634,40	27,5
227	INDUSTRIAS BACHOCO	México	1.357,60	14,2
244	ARCOR	Argentina	1.240,60	33,5
275	COAMO	Brasil	1.116,40	-21,7
294	SEARA ALIMENTOS	Brasil	1.043,30	23
295	GRUPO OMNILIFE	México	1.031,70	3,2
302	INV. NAC. DE CHOCOLATES	Colombia	1.005,30	11,9
361	ALPURA	México	821,70	12,3
397	DANONE	México	726,10	10,9
405	KRAFT FOODS	Brasil	707,30	21,1
414	FRANGOSUL	Brasil	692,40	15,2
434	CAROZZI	Chile	640,50	12,1
449	GRUPO INDUSTRIAL MASECA	México	614,70	18,4
477	CARAMURU ALIMENTOS	Brasil	565,80	-5,7
482	ALICORP	Perú	551,80	-3,7
492	GRUPO HERDEZ	México	536,50	9,8

Las grandes empresas controlan segmentos crecientes de toda la cadena productiva. Ofrecen insumos claves, especialmente bajo el comercio de semillas, otorgan sus propias líneas de crédito hacia los productores bajo convenios de riesgo compartido donde se apropian de parte de la cosecha esperada, y ellas mismas comercializan y exportan hacia mercados extra-regionales.

A su vez, se están aplicando instrumentos financieros basados en un mercado de futuros a partir de la bolsa de granos de Chicago. Se generan instrumentos transables sobre los valores futuros de algunos commodities agropecuarios claves, que operan por medio de asignar precios en distintos

momentos del futuro. Las grandes empresas como Cargill o Bunge & Born interactúan con esa bolsa de futuros, y basados en esos precios otorgan préstamos a productores locales a cambio de recibir su cosecha. En otros casos, los productores locales pueden vender compromisos sobre sus cosechas a distintos momentos del futuro, recibiendo pagos por adelantado. De esta manera se viene generalizando el uso de instrumentos financieros y se acepta una dinámica especulativa típica de las bolsas comerciales; se suman además instrumentos secundarios, incluso seguros sobre los posibles valores futuros. A su vez aparecen los fondos de inversión específicamente orientados al sector agropecuario, donde desde pequeños ahorristas a grandes empresarios colocan dinero que es administrado por un fondo, y que están comenzando a actuar a nivel regional.



Interacciones entre las bolsas de granos y mercados a futuro con grandes empresas comercializadoras, que otorgan contratos a futuro y préstamos a cambio de compromisos sobre las cosechas.



Papel de fondos de inversiones especializados en el sector agropecuario, aportando capital a varios niveles de la cadena productiva, desde el cultivo en diferentes países, al procesamiento, almacenamiento y exportación.

Asimismo, los actores empresariales a su vez originan su propia “integración regional”. Estamos en el proceso inicial de la creación de algunas redes de poder estructuradas en el eje de cadenas agroindustriales específicas, que en algunos casos tienen eslabones o concordancias en diferentes países, y por lo generan una integración de hecho. El caso más claro de esta articulación regional potenciada por el sector agroindustrial se observa en el soja, donde los grandes inversores de Argentina y Brasil operan campos en Bolivia, Paraguay y Uruguay, y donde las limitaciones de molienda de Brasil así que se transfiera el grano en bruto hacia Argentina, donde la capacidad molinera es mayor, para exportarlo desde allí. Este hecho no se esconde, sino que en muchos casos se lo presenta como orgullo, como ejemplo de una “verdadera” integración regional y en contraposición al “atraso” y “discusiones” en las que están inmersos los gobiernos.



La “República Unida de la Soja”: visión empresarial de la integración regional alrededor del cultivo de soja, articulando Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Publicidad de la empresa de semillas Syngenta en el suplemento rural del diario Clarín (B. Aires).

### Impactos sociales y ambientales

La mercantilización agropecuaria tiene profundos impactos sociales y ambientales. Tan sólo con el objetivo de tener presente estos aspectos se pueden mencionar algunos ejemplos.

Los impactos ambientales se mantienen, en muchos casos se siguen acumulando, llegando a un nivel de gravedad creciente. Entre ellos se destaca el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas silvestres, el deterioro de la calidad de los suelos y crecientes problemas de desertificación en algunas

zonas, distorsiones sobre el ciclo hidrológico con compromisos en la disponibilidad de agua, y aumento de la contaminación por agroquímicos.

En estos momentos las principales áreas de avance se encuentran sobre bosques tropicales y subtropicales; la situación de deforestación es crítica en todos los países amazónicos, pero también ocurre en otros bosques, tal como se observa en el occidente de Paraguay, norte de Argentina, y sur de Chile. Los grandes productores agroalimentarios han aumentado sustancialmente su consumo de fertilizantes: Argentina ha pasado de 524 mil toneladas en 1995, a casi 740 mil ton en 2002; en Brasil de poco más de 4 millones ton a 7,6 millones ton en ese mismo período; en Paraguay el incremento fue todavía mayor, ya que pasó de 23 mil ton, a 153 mil ton, al igual que en Uruguay, que subió de 66 mil ton a casi 129 mil ton (CEPAL, 2006). Muchos de los nuevos productos de exportación, tales como frutas y flores, tienen un alto uso de químicos con efectos negativos tanto sobre el ambiente como sobre la salud de los trabajadores rurales. Es más, buena parte de ese crecimiento exportador se debe a débiles o inexistentes regulaciones sanitarias y ambientales, y una externalización de los impactos ambientales que ha sido denunciada desde hace muchos años (véase por ejemplo, el temprano estudio de Lori Ann Thrupp sobre los efectos negativos del “boom” exportador latinoamericano de 1995).

La expansión agroindustrial margina a los campesinos, indígenas y pequeños productores rurales. Muchos encontraban serias dificultades de sobrevivencia, por no contar con tierras propias, por sus bajos niveles de producción, baja rentabilidad o endeudamiento. Las presiones sobre estos grupos son variadas, y entre ellas se caer hacia una producción de autoconsumo y subsistencia, tener que vender directamente la tierra para emigrar del campo, endeudamiento persistente, arrendamiento u otras formas de contratos donde se pierde el control sobre la producción ya que se lo transfiere a un tercero, etc. La tentación de la nueva economía agroindustrial en muchos casos los ha llevado a aceptar créditos y préstamos, para quedar rápidamente comprometidos, debiendo transferir la gestión de sus predios a consorcios o grupos agroempresariales.

Se estima que un poco más de 120 millones de personas viven en el campo, representando aproximadamente menos de un cuarto de la población total (CEPAL, 2005). Los niveles de pobreza siguen siendo muy altos, y superar la proporción observada en las ciudades. Las estimaciones más recientes indican que un 44% son pobres, de los cuales unos 77,5 millones de personas son habitantes rurales (representando un 61,8%, confirmando una ma-

yor incidencia de la pobreza rural que la urbana). Asimismo, se estima que 47,5 millones de ellos son indigentes (lo que corresponden a un 37,9% del total) (Dirvem 2004). En algunos países andinos y centroamericanos la situación es alarmante. Por ejemplo, en la Comunidad Andina se reconocía en 2004, que la pobreza en las zonas rurales oscilaba entre el 50 y 70%, (CAN 2004b). El drama de la pobreza rural no sólo se refleja en la caída de la calidad de vida local, sino que alimenta un constante flujo migratorio, tanto hacia las ciudades, como hacia otros países.

Se estima que unos 43 millones de personas trabajan en la agricultura, pero una proporción cada vez mayor de esos empleos son personas con residencia urbana, mientras que simultáneamente la familia rural debe lograr empleos en el sector no agrícola para poder mantener su ingreso. El empleo en otros tipos de actividades se está convirtiendo en una válvula de escape para enfrentar la pobreza, aunque también refleja el fracaso de las medidas de reactivación productiva para los sectores más postergados. Los empleos totales en las agroindustrias parecen haberse mantenidos más o menos en los mismos niveles para los países con datos disponibles (CEPAL, 2005).

A pesar de las importantes capacidades agropecuaria y el aumento de la producción, en América Latina persiste la subnutrición. Las estimaciones reciente de FAO señalan que se viven situaciones críticas en Haití, donde el 47 % de la población es subnutrida, y por detrás le siguen Nicaragua (27%), República Dominicana (27 %), Panamá (25%), y Guatemala y Bolivia (en los dos casos con 23%). Es alarmante que en Guatemala y Panamá el nivel de subnutrición empeoró en los últimos años, mientras que en las demás naciones tuvieron lugar mejorías (algunas muy importantes, como en Perú que bajó de un 42% subnutridos diez años atrás, a un 12%).

En algunos de estos países, los niños son los más golpeados por la subnutrición. Al ritmo actual de cambio, hay cuatro países que no lograrán cumplir con las metas del Milenio de acabar con la desnutrición infantil: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países además mantienen altos niveles de subnutrición en la población total.

**Situación alimentaria en América Latina y el Caribe.**  
Basado en FAO.

	Subnutridos		Proporción subnutridos		Suministro energía		Energía 1990/92 a 2001/03
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-02	2001-03	
América Latina y el Caribe	59,4	59,2	13	10	2700	2870	0,56
Argentina	0,7	0,9	...	...	3000	2980	-0,06
Bahamas	...	...	...	...	2620	2710	0,31
Barbados	...	...	...	...	3060	3100	0,12
Belice	...	...	...	...	2650	2840	0,63
Bolivia	1,9	2	28	23	2110	2220	0,46
Brasil	18,5	14,4	12	8	2810	3060	0,78
Chile	1,1	0,6	8	4	2610	2860	0,84
Colombia	6,1	5,9	17	14	2440	2580	0,51
Costa Rica	0,2	0,2	6	4	2720	2850	0,43
Cuba	0,7	0,2 7	7	...	2720	3190	1,46
Dominica	...	...	...	...	2940	2770	-0,54
R Dominicana	1,9	2,3	27	27	2260	2290	0,12
Ecuador	0,9	0,6	8	5	2510	2710	0,70
El Salvador	0,6	0,7	12	11	2490	2560	0,25
Guatemala	1,4	2,8	16	23	2350	2210	-0,56
Guyana	0,2	0,1	21	9	2350	2730	1,37
Haití	4,6	3,8	65	47	1780	2090	1,47
Honduras	1,1	1,5	23	22	2310	2360	0,19
Jamaica	0,3	0,3	14	10	2500	2680	0,63
México	4,6	5,1	5	5	3100	3180	0,23
Nicaragua	1,2	1,5	30	27	2220	2290	0,28
Panamá	0,5	0,8	21	25	2320	2260	-0,24
Paraguay	0,8	0,8	18	15	2400	2530	0,48
Perú	9,3	3,3	42	12	1960	2570	2,49
Suriname	0,1	0	13	10	2530	2660	0,46
T Tabago	0,2	0,1	13	11	2630	2760	0,44
Uruguay	0,2	0,1	7	3	2660	2850	0,63
Venezuela	2,3	4,5	11	18	2460	2350	-0,42

### La tensión entre alimentos y exportaciones

La persistencia de estos problemas de alimentación es uno de los más claros ejemplos de las distorsiones e insuficiencias de las estrategias actuales volcadas a las exportaciones. La dimensión agropecuaria de la inserción internacional de los países Latinoamericanos está claramente dirigida hacia

las exportaciones, y en especial aquellas con destinos en otros continentes. Se genera entonces una tensión entre el uso de la tierra para obtener alimentos de consumo nacional (o regional), o para generar exportaciones. Esta tensión ha estado en el centro del debate político en las últimas semanas debido a que los monocultivos dedicados a los biocombustibles ha acentuado esos conflictos, y han originado un debate donde han participado por un lado Fidel Castro y Hugo Chávez, y por el otro Lula da Silva.

Estas tensiones no sólo son reales, sino que tienen una vieja historia, algunos de cuyos aspectos son relevantes al presente estudio. En efecto, desde mediados de la década de 1970 comenzó un proceso de aumento de cultivos para usos forrajeros sobre los alimentos. Este proceso fue detalladamente estudiado por ejemplo en el caso de la sustitución de granos con fines alimentarios hacia los forrajeros, en especial el sorgo que reemplazó cultivos tradicionales como el maíz, tal como ilustra David Barkin y sus colaboradores (1991). En aquellos estudios se llamaba la atención sobre la situación en Colombia, la que a pesar de ser autosuficiente en alimentos estaba llevando adelante un profundo cambio productivo que hoy, casi dos décadas después, podemos comprobar que empobreció a los productores rurales y dejó al país sumido en la dependencia de los alimentos. Es así que se han sucedido varios ciclos de expansión exportadora, cada una con sus cultivos estrellas, y que al tiempo decaen al modificarse las condiciones de los mercados globales.

El punto clave de esos estudios es recordar que los sistemas productivos de escala latinoamericanos responden a los nichos que identifican en el comercio internacional, y en todos esos casos se ha dejado en segundo lugar la atención de la demanda doméstica de alimentos. Se desemboca en un círculo vicioso, donde esos desplazamiento reducen todavía más las condiciones de trabajo de los pequeños agricultores, y por lo tanto en el siguiente ciclo de expansión agroexportadora quedan un paso más atrás, se acentúa su marginación, y se alejan aún más de poder aprovechar la siguiente fase de expansión.

**Comparación de la subnutrición alimentaria contra las agroexportaciones.**  
Basado en FAO.

		<b>Exportaciones de agroalimentos</b> Porcentaje en el total exportado	
		<b>Menores</b> (0 a 24 %)	<b>Mayores</b> (más 25 %)
<b>Subnutridos</b> Porcentaje de la población total	<b>Bajo</b> (menos 10 %)	Chile Costa Rica México	Argentina Ecuador Brasil Uruguay
	<b>Alto</b> (más 10 %)	Colombia Haití Perú Rep. Dominicana Venezuela	El Salvador Jamaica Panamá Bolivia Honduras Paraguay Guatemala Nicaragua

Esta dinámica mantiene una tensión entre los fines alimentarios y exportadores, que en algunas naciones es dramática. En efecto, una comparación simple entre los problemas de nutrición contra las exportaciones de agroalimentos arroja que cinco países tienen un alto nivel de agroexportaciones pero también sufren de una importante subnutrición. Es el caso de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Esto encierra una paradoja dramática: estas naciones dedican su tierra a mantener exportaciones, claramente ligadas a intereses económicos, en lugar de resolver inmediatamente sus problemas internos de alimentación. Esos mismos países son también importadores netos de alimentos, lo que a su vez acentúa un círculo vicioso de carga económica sobre el Estado y la necesidad de mantener exportaciones para obtener divisas que permitan pagar por los alimentos importados. Además, varios países andinos y centroamericanos también compran productos subsidiados desde los países industrializados. Uno y otro factor presionan todavía más sobre los pequeños y medianos productores, los que no pueden competir ni remontar su baja rentabilidad. Todos estos son síntomas agudos de una estrategia agropecuaria distorsionada, que privilegia las exportaciones sobre las necesidades internas.



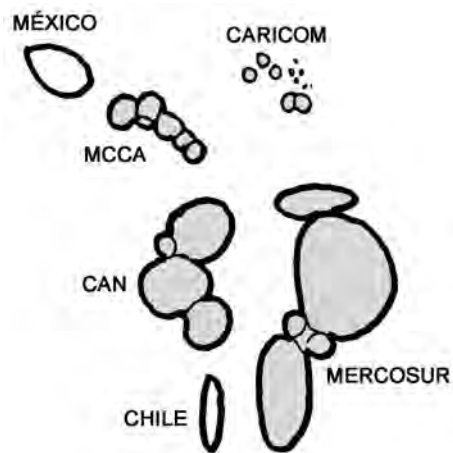
## ***TRES***

### **LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL**

#### **Principales procesos de integración regional**

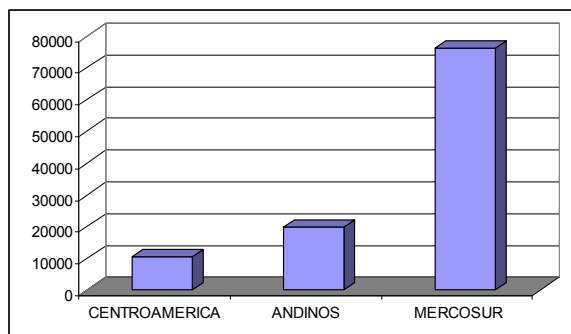
En América Latina y el Caribe, los procesos de integración desde inicios de la década de 1990 se han organizado alrededor de grandes bloques, mientras unos pocos países han asumido seguido un camino en solitario. Los bloques en juego son cuatro: el grupo de naciones caribeñas (incluyendo a Suriname y Guyana) bajo el CARICOM, los países centroamericanos que fueron pioneros en intentar un Mercado Común y que hoy operan bajo el Sistema de Integración Centro Americano (SICA), los integrantes del viejo Pacto Andino reformulado como Comunidad Andina, mientras que la creación más reciente fue el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Por otro lado, México se asoció a Estados Unidos y Canadá en un acuerdo de libre comercio, y Chile ha seguido también una trayectoria de convenios de liberalización comercial no sólo con otros países de la región, sino también con Estados Unidos y otras naciones. Los países sudamericanos y México a su vez se insertan en el acuerdo de concesiones comerciales mutuas de la ALADI (Asociación Latino Americana de Integración). Existen acuerdos de complementación económica entre los países andinos y el MERCOSUR.

En estos procesos de integración el comercio agropecuario ha desempeñado un papel importante por ejemplo en las negociaciones de liberalización comercial hemisférica con Estados Unidos, pero en menor grado dentro de la región. Por momentos la integración dentro de América Latina le presta atención a otras cuestiones, como ilustra las discusiones sobre energía de los últimos meses, mientras los flujos de exportaciones agropecuarias apuntan sobre todo a otros continentes.

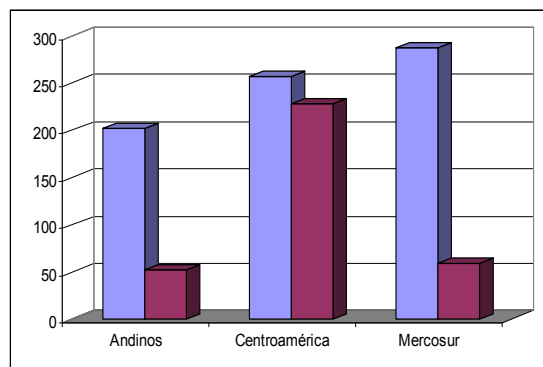


Principales bloques de integración en América Latina (gris) y países con posiciones individuales.

La mayor parte de la producción agropecuaria de la región reside en los tres grandes bloques, y entre ellos se destaca el papel del MERCOSUR que supera ampliamente a todos los demás sumados. Sin embargo, si se analiza el valor agregado de la producción agropecuaria en relación a la población o la superficie de cada país, los resultados son mucho más semejantes. En efecto, el valor agregado agropecuario per capita está en el orden de US\$ 200 a casi US\$ 300, mientras que ese valor en relación a la superficie es mucho más alto en Centroamérica, reflejando un uso más intensivo.



**Valor agregado agropecuario total en el MERCOSUR, Comunidad Andina y Centroamericanos participantes del SICA. Millones de dólares en 2005.**  
Elaboración propia basado en datos de CEPAL.



**Valor agregado en relación a la población y la superficie.**

Valor agregado per capita (azul) y valor agregado por hectárea (rojo), en dólares, calculado en base a datos de CEPAL, según valores al año 2005.

Al examinar la situación de los principales países productores se observa que en Centroamérica los mayores valores se registran para frutas (excluyendo melones y cítricos), caña de azúcar, y legumbres; mientras que también hay diferencias entre los productos pecuarios, incluyendo entre los principales productos la leche vacuna, carne vacuna y carne de ave. En el MERCOSUR claramente predomina la soja como producto agrícola, y la carne vacuna entre los pecuarios, son niveles altos de concentración en Paraguay y Argentina. En cambio, los países andinos han privilegiado las frutas y hortalizas, con excepción de Bolivia que muestra un perfil similar al Cono Sur, mientras que entre los productos pecuarios se observa leche vacuna y carnes.

Las principales exportaciones están en consonancia con esos productos. Es así que el Mercado Común Centroamericano exporta sobre todo café, banano, frutas, azúcar y camarones; los países andinos tienen una alta representación de flores, banano, café y camarones; mientras que el MERCOSUR está claramente dominado por la soja, a la que le sigue café, azúcar, carne de aves y carne vacuna (CEPAL, 2006).

**Estructura de la producción agrícola y pecuaria.** Proporción sobre el valor agregado total agropecuario; se indica el producto con la mayor proporción para cada caso y el porcentaje que representa en el total agropecuario. Basado en CEPAL 2005.

	% agro	1er producto	% del 1er producto	% pecuario	1er producto	% del 1er producto
<b>Mercosur</b>						
Argentina	62,8	soja	28,6	37,2	carne vacuna	22,9
Brasil	55,9	soja	13,2	44,1	carne vacuna	19,8
Paraguay	69,2	soja	33,0	30,8	carne vacuna	17,8
Uruguay	31,1	arroz	12,8	68,9	carne vacuna	42,5
Venezuela	39,7	frutas	10,7	60,3	carne vacuna	24,6
<b>Andinos</b>						
Colombia	54,4	frutas	15,2	45,6	leche vacuna	18,9
Bolivia	63,7	soja	17,5	36,3	carne vacuna	18,4
Ecuador	55,8	frutas	31,0	44,2	leche vacuna	17,2
Perú	73,3	hortalizas	18,9	26,7	carne ave	12,9
Chile	61,8	frutas	31,7	38,2	leche vacuna	11,8
México	54,3	hortalizas	11,5	45,7	carne vacuna	14,7
<b>Centroamérica</b>						
Costa Rica	66,3	frutas	36,0	33,7	leche vacuna	13,5
Guatemala	78,0	caña	20,8	22,0	carne ave	9,3
Nicaragua	49,7	legumbres	11,5	50,3	carne vacuna	20,7
R. Dominicana	59,2	frutas	21,1	40,8	carne ave	16,2

### Comunidad Andina de Naciones

En la actualidad, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Esta comunidad una continuación del Pacto Andino, iniciado en 1969 entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, signatarios del Acuerdo de Cartagena. Venezuela se incorporó en 1973 y Chile se retiró en 1976. El acuerdo fue reformulado en 1988, con la firma del Protocolo de Quito, y a lo largo de los años siguientes se apuntó a crear una zona de libre comercio y una unión aduanera. En 1993 se inició una Zona de Libre Comercio Entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezue-

la, se intentó aplicar un arancel externo común pero sin mucho éxito. En 1997 se intenta un nuevo relanzamiento como Comunidad Andina de Naciones, modificándose el Acuerdo de Cartagena. El bloque se define en la línea del “regionalismo abierto” y entra en funcionamiento una Secretaría General, y se apunta a un mercado común. En 1998, se aprueba un Sistema Andino de Integración (SAI), y pocos después, en 2000, se aprueba el Acta de Lima anunciándose que la CAN apuntaba a un mercado común y se aprueba un Programa de Acción 2000.

La CAN ha construido una compleja institucionalidad, con organismos tales como un Tribunal Andino de Justicia, un Parlamento Andino (que eleva sugerencias a los miembros y promueve la armonización de legislaciones nacionales). Existen varios consejos ministeriales, y entre ellos se encuentra el Consejo de Ministros de Agricultura. Además, se ha conformado varias comisiones que abordan temas agropecuarios, destacándose las siguientes: Comité andino para la protección de variedades vegetales, Comité andino sobre recursos genéticos, Comité andino agropecuario y un Comité técnico andino de sanidad agropecuaria.

Muchos de los acuerdos de la CAN han sido ambiciosos, generando ejemplos muy relevantes pero que en muchos casos no se han consolidado. No se ha logrado concretar una unión aduanera, y la aplicación de un arancel externo común ha tenido marchas y contramarchas. La cohesión interna ha sufrido duros golpes por procesos tales como las negociaciones de varios miembros de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, luego por la decisión de Venezuela de retirarse del bloque, y más recientemente por las diferentes apuestas comerciales de Colombia y Perú de un lado, y Bolivia y Ecuador desde otro. Esto ha desembocado en que muchas de las disciplinas y obligaciones de la CAN se han flexibilizado, existe una mayor propensión hacia acuerdos de liberalización comercial individuales hacia otras regiones, se buscan proyectos de conexiones en infraestructura pero no se avanza mucho en las coordinaciones productivas. Bajo esa perspectiva, más cercana a las visiones tradicionales del libre comercio, se explica la desvinculación de Venezuela, pero también el reingreso de Chile, en marcha desde 2006.

De todos modos la CAN ha generado varias iniciativas específicas para el sector agropecuario, y que en algunos casos están por delante, por ejemplo, de las del MERCOSUR. En efecto, en el propio Acuerdo de Cartagena, entre los medios iniciales identificados se incluyen “programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial”, y el capítulo IX

está dedicado específicamente a programas de desarrollo agropecuario. La CAN no logró concretar el propósito de una política común regional, aunque aprobó en 2004 un Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitiva Agrícola. Su propósito es identificar reglas y políticas comunes armonizadas, y entre sus componentes se encuentra el impulso al sector agroexportador, transferencia tecnológica, integración de los eslabones de las cadenas agroproductivas, sanidad animal y vegetal, y diferentes aspectos sociales (CAN 2004a). También se han lanzado iniciativas regionales sobre cadenas productivas y seguridad alimentaria regional.

---

Cuadro

**INTEGRACION ANDINA – ACUERDO DE CARTAGENA  
PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

**Artículo 87.-** Con el propósito de impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional, los Países Miembros ejecutarán un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, armonizarán sus políticas y coordinarán sus planes nacionales del sector, tomando en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos:

- a) El mejoramiento del nivel de vida de la población rural;
- b) La atención de los requerimientos alimentarios y nutricionales de la población en términos satisfactorios en procura de la menor dependencia posible de los abastecimientos procedentes de fuera de la Subregión;
- c) El abastecimiento oportuno y adecuado del mercado subregional y la protección contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos;
- d) El incremento de la producción de los alimentos básicos y de los niveles de productividad;
- e) La complementación y la especialización subregional de la producción con miras al mejor uso de sus factores y al incremento del intercambio de productos agropecuarios y agroindustriales; y
- f) La sustitución subregional de las importaciones y la diversificación y aumento de las exportaciones.

**Artículo 88.-** Para el logro de los objetivos enunciados en el artículo anterior, la Comisión, a propuesta de la Secretaría General, tomará, entre otras, las medidas siguientes:

- a) Formación de un Sistema Andino y de Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria;
- b) Programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial por productos o grupos de productos;
- c) Programas conjuntos de desarrollo tecnológico agropecuario y agroindustrial, comprendiendo acciones de investigación, capacitación y transferencia de tecnología;
- d) Promoción del comercio agropecuario y agroindustrial intrasubregional y celebración de convenios de abastecimiento de productos agropecuarios;
- e) Programas y acciones conjuntas en relación al comercio agropecuario y agroindustrial con terceros países;
- f) Normas y programas comunes sobre sanidad vegetal y animal;
- g) Creación de mecanismos subregionales de financiamiento para el sector agropecuario y agroindustrial;

- h) Programas conjuntos para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales del sector; e
- i) Programas conjuntos de cooperación en el campo de la investigación y transferencia de tecnología en áreas de interés común para los Países Miembros tales como genética, floricultura, pesca, silvicultura y aquellos que la Comisión determine en el futuro.

**Artículo 89.-** La Comisión y la Secretaría General adoptarán las medidas necesarias para acelerar el desarrollo agropecuario y agroindustrial de Bolivia y el Ecuador y su participación en el mercado ampliado.

**Artículo 90.-** Cualquier País Miembro podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos incorporados a la lista a que se refiere el Artículo 92, medidas destinadas a:

- a) Limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; y
- b) Nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional.

Para la aplicación de dichas medidas, cuando sea del caso, los Países Miembros ejecutarán acciones por intermedio de agencias nacionales existentes, destinadas al suministro de productos alimenticios agropecuarios y agroindustriales.

**Artículo 91.-** El país que imponga las medidas de que trata el artículo anterior dará cuenta inmediata a la Secretaría General, acompañando un informe sobre las razones en que se ha fundado para aplicarlas.

A Bolivia y Ecuador sólo podrá aplicarlas en casos debidamente calificados y previa comprobación por la Secretaría General de que los perjuicios provienen sustancialmente de sus importaciones. La Secretaría General deberá pronunciarse obligatoriamente dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción del informe y podrá autorizar su aplicación.

Cualquier País Miembro que se considere perjudicado por dichas medidas podrá presentar sus observaciones a la Secretaría General.

La Secretaría General analizará el caso y propondrá a la Comisión las medidas de carácter positivo que juzgue convenientes a la luz de los objetivos señalados en el Artículo 87.

La Comisión decidirá sobre las restricciones aplicadas y sobre las medidas propuestas por la Secretaría General.

**Artículo 92.-** Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión, a propuesta de la Secretaría General, determinará la lista de productos agropecuarios para los efectos de la aplicación de los Artículos 90 y 91. Dicha lista podrá ser modificada por la Comisión, a propuesta de la Secretaría General.

*Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena, firmado en Cartagena de Indias (Colombia), 1969.*

---

## MERCOSUR

El Mercado Común del Sur fue iniciado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en 1991, con la firma del Tratado de Asunción. Venezuela ha iniciado en 2006 un proceso de ingreso que se completará en los próximos años.

El Tratado de Asunción establecía una meta ambiciosa en la creación de un mercado común con libre tránsito de personas, mercaderías y capital, donde los sucesivos acuerdos se completaban por medio de protocolos y otros convenios. El Protocolo de Ouro Preto, firmado en 1994 por los cuatro socios originales, estableció una zona de libre comercio y los pasos hacia una unión aduanera, incluyendo un arancel externo común (AEC) y una política comercial externa común. Desde aquel entonces, el bloque se presenta como una única institución en muchas de las negociaciones internacionales. Además se apuntó a una integración de políticas macroeconómicas y profundizar la estructura institucional.

A pesar de invocar una organización que recuerda a la Unión Europea, el MERCOSUR posee una diferencia clave: no se aceptó la creación de normas supranacionales, y que por lo tanto son acuerdos que están por encima del marco normativo de cada país y que deben ser cumplidos. El MERCOSUR se mantuvo como un acuerdo intergubernamental, avanzando de esta manera por un camino heterodoxo, donde cada una de las normas consensuadas a nivel del bloque, luego deben ser ratificadas o incorporadas por cada uno de los países (excepto en Argentina, donde la Constitución actual hace que los acuerdos internacionales quedan automáticamente incorporados en la normativa nacional).

Los primeros años del MERCOSUR fueron muy exitosos: el comercio intrabloque creció sustancialmente, se crearon los órganos comunes y se coordinaron posturas negociadoras conjuntas en temas importantes, como el ALCA. El bloque logró establecer una zona de libre comercio y después una unión aduanera con un arancel externo común. La devaluación de la moneda brasileña en 1999, inició un proceso de deterioro que se acentuó dramáticamente con la crisis argentina de 2001, seguida por la de Uruguay en 2002. El comercio intrabloque se redujo, se modificó el arancel externo común, y se aceptaron muchas excepciones, mientras se volvieron a aplicar trabas paraarancelarias.

A pesar de los vaivenes y las disputas, el bloque mantuvo su membresía completa, a diferencia de la CAN. Sin embargo, también se debe advertir que no se lograron avances sustantivos en la coordinación macroeconómica ni en políticas comunes, incluso durante los mejores años del MERCOSUR. El comercio intrabloque creció, pero una parte importante del comercio intrabloque depende del comercio entre subsidiarias de una misma empresa. Asimismo, la fase de expansión comercial coincidió con una acentuación de

la liberalización comercial unilateral hacia el mundo, aumento del déficit comercial por aumento de las importaciones, sobrevaloración de la moneda y aumento del endeudamiento.

El bloque presenta una estructura con las cumbres presidenciales en el vértice, y luego un consejo integrado por los ministros de economía y relaciones exteriores, desde la cual siguen otras comisiones. A su vez, se cuenta con una comisión parlamentaria asesora ha sido reconfigurada como “parlamento”, aunque sin embargo éste no cuenta con facultades de legislar para el bloque. Entre los nuevos instrumentos aprobados se destaca el FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur) para financiar proyectos en el área social, promoción de la competitividad, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. El fondo contará con 100 millones de dólares en el momento de funcionamiento pleno. Los mayores aportantes son Brasil (70%) y Argentina (27%), mientras que los principales destinatarios son los economías más pequeñas (Paraguay 48%, Uruguay 32%). El fondo es un intento de subsanar las asimetrías dentro del MERCOSUR, y guarda algunas similitudes con los fondos de desarrollo que se han usado en la Unión Europea. Pero la implementación ha sido tortuosa, y recién a mediados de 2006 se aprobaron los primeros proyectos. Pero de todas maneras el acento está puesto en asistencias para luchar contra la pobreza, o que podrían ser interpretadas como compensaciones a las consecuencias sociales y económicas de las asimetrías comerciales. Pero el fondo no está orientado a generar y apoyar una mayor participación de los países pequeños en las cadenas productivas.

A nivel del consejo del grupo se encuentra la Reunión de Ministros de Agricultura. Asimismo, se cuenta con un grupo de trabajo de alto nivel sobre biocombustibles. Las negociaciones dentro del MERCOSUR se desarrollan en Subgrupos de Trabajo, entre los cuales el No 8 se dedica a temas de agricultura. Además existen reuniones especializadas, entre ellas la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF). Finalmente se han conformado grupos ad-hoc sobre temas específicos, y entre ellos los dedicados a temas agrícolas incluyen uno en cuestiones sanitarias y fitosanitarias, otro sobre el sector azucarero y uno sobre biotecnología agropecuaria. Recordemos que el MERCOSUR mantiene un régimen de excepciones para el azúcar.

Las reuniones ministeriales en agricultura se han consolidado en el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), donde se encuentran los ministros de Argen-

tina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay como miembros plenos, y Venezuela como observadora. El CAS ha abordado sobre todo temas regionales vinculados a sanidad (por ejemplo la problemática de la aftosa) y las posturas de los países frente a las negociaciones agrícolas globales. Sus declaraciones usualmente recuerdan la importancia de los diferentes sectores rurales involucrados, insiste en la visión de liberalización comercial y usualmente discurre en un plano de generalidades compartibles. En su ámbito funcionan un Grupo Informal de Negociaciones Agrícolas (GINA-Sur), que tiene por objetivo intercambiar posturas y buscar consensos frente a temas como la Ronda de Doha; un Comité de Sanidad vegetal (COSAVE), otro sobre temas sanitarios (Comité Veterinario Permanente - CVP), y la RedPA, una red sobre políticas agropecuarias que sirve como apoyo técnico al consejo ministerial. A los efectos de los temas de desarrollo rural, la creación de la REAF, concretada en 2004 luego de varios años de acciones promovidas sobre todo por la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), ha sido un paso adelante al promover la inclusión de temas más amplios sobre el desarrollo rural (como por ejemplo, la promoción de un código rebuenas prácticas).

---

Cuadro

**CONSEJO AGROPECUARIO DEL SUR – DECLARACION MINISTERIAL**

Los ministros (...) Reconocen la importancia de la producción agropecuaria como sector clave de la economía de los países miembros del CAS y como la actividad central en la ejecución de políticas que garanticen la mejor utilización de los recursos naturales en una perspectiva de sustentabilidad, la misma debe ser alcanzada a partir de los valores comunes y de la políticas de integración adecuadas a su importancia estratégica (...). En este sentido se comprometen a evaluar las nuevas formas de producción y su impacto socioambiental.

Reivindican la importancia de los agricultores, las familias rurales, los jóvenes rurales, los campesinos, los productores familiares y los trabajadores rurales llamados a ser garantes de la seguridad alimentaria, que continúan postergados en sus derechos, económicos, sociales y culturales (...).

Se comprometen a realizar los mayores esfuerzos para fortalecer la coordinación de las políticas agropecuarias y avanzar en la complementación productiva y comercial como instrumentos fundamentales para mejorar la vida rural de los agricultores, campesinos y trabajadores rurales.

Buscarán instrumentar políticas de competitividad basadas en la promoción de la complementación y especialización de las cadenas o conglomerados productivos que contribuyan a reducir las asimetrías entre los países miembros del CAS.

Manifiestan que se debe acelerar el proceso de liberalización del comercio internacional de productos silvo-agropecuarios y alimentos (...). La Región (...) necesita un sistema de comercio equitativo que corrija las distorsiones provenientes de las ayudas internas, las barreras arancelarias, no arancelarias y para arancelarias que dominan en los mercados agropecuarios mundiales.

*Secciones de la declaración final de la XI Reunión Ordinaria, CAS, Montevideo 17 noviembre 2006.*

---

El ingreso de Venezuela al MERCOSUR, fue formalmente aprobado a mediados de 2006, y se encuentra actualmente en marcha. Es necesario que este país ratifique el Tratado de Asunción y varios protocolos claves subsiguientes, debe adoptar el Arancel Externo Común del MERCOSUR y las obligaciones comerciales que el bloque ha acordado con otros países. Este proceso llevará varios años.

### **Mercado Común Centro Americano - SICA**

El Mercado Común Centro Americano (MCCA) es uno de los intentos de integración regional más viejos de América Latina, ya que su antecedente directo es la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), firmada en 1962. Vaivenes a lo largo de la década de 1960, incluyendo diversas crisis, que desembocaron en una reestructura de importancia, acordada en 1991. Como consecuencia, en 1993 se firmó el Protocolo de Guatemala del Tratado de Integración Centro Americana, cubriendo una amplia lista de objetivos, desde la armonización normativa a la eliminación de las barreras al comercio, desde establecer bases para la coordinación económica a promover empresas regionales. Ese paso creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que entró en vigencia en febrero de 1993, pasando a constituir el nuevo marco de la integración centroamericana. Sus miembros son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá; Belice se adhirió posteriormente, y Rep. Dominicana es un estado asociado.

La estructura del sistema es compleja, incluyendo una secretaría permanente, un Parlamento Centroamericano, una Corte de Justicia, así como secretarías en integración social, educación y cultura, y ambiente y desarrollo. Parlamento regional ha sido aprobado sólo por algunos países, y repitiendo la situación del MERCOSUR, mantiene una posición asesora. Existe además un comité consultivo para la participación de la sociedad civil

Si bien 2004 se aprobó un Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, y un esquema de Integración Migratoria que permita el libre tránsito de personas, no se logró concretar una unión aduanera y un Arancel Externo Común, y los países pueden establecer convenios comerciales unilaterales con terceras naciones en otras regiones.

La secretaría general del SICA cuenta con un Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC), que actúa desde 1991 (en ocasión de la X Cumbre Presidencial), y que fue formalmente convenido en el Protocolo de Guatemala (1995). Este consejo está constituido por el Consejo de Ministros de Agricultura, un Comité de Viceministros de Agricultura, la Comisión Técnica Regional y dispone de una secretaría. Sus funciones son elaborar y ejecutar una agenda agropecuaria regional, promover acciones para la participación agropecuaria en el proceso de integración, definir posiciones conjuntas en las negociaciones globales, promover un sistema de precios como estímulo para el incremento productivo, abordar la transferencia de tecnología, mejorar la eficiencia y la competitividad sectorial, y proteger los recursos naturales.

### **Comunidad del Caribe**

La Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) agrupa a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

A partir de convenios que se remontan a 1958, a mediados de la década de 1970 se comenzaron a dar los pasos para crear un mercado común, y en 1973 se firma el Tratado de Chaguaramas. En 1997 se acordó avanzar hacia un mercado común, incluyendo una liberalización del flujo de capitales, armonización normativa, acordar un arancel externo común, políticas de competencia y protección, etc. Como en otros bloques, el CARICOM posee una estructura que incluye los encuentros presidenciales, una Corte de Justicia del Caribe, así como una amplia red de convenios no solo entre sus miembros sino con otros países caribeños y centroamericanos. En 1995, constituyeron la Asociación de los Países del Caribe -ASC (Association of Caribbean States), que incluye 25 países, incorporando a los del CARICOM, el MCCA, Cuba, México, Colombia y Venezuela. En 2001 se acordó ampliar la comunidad a un mercado y economía única (denominada CARICOM SME "Single Market and Economy"), con amplias metas sobre libre circulación de factores, pero donde solo participan 13 países. En 2005 se inició la

elaboración de una Estrategia de Desarrollo Regional. Paralelamente, países como Antigua e Barbuda, Dominica, Granada, St Kitts y Nevis, St Lucia, St Vincent e Grenadines, junto con Montserrat han conformado el OECS (Organización de los Estados del Caribe del Oriente).

El CARICOM le ha otorgado atención a los temas agropecuarios, contando con una Corporación Caribeña para la Alimentación (CFC), el Instituto para la Investigación y el Desarrollo de la Agricultura Caribeña (CARDI) y el Instituto Caribeño para la Alimentación y la Nutrición (CFNI).

### **México en el TLCAN**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés) es un convenio de liberalización comercial que involucra a Canadá, Estados Unidos y México. Las negociaciones del acuerdo concluyeron en 1992, y el tratado comenzó a regir en 1994.

Después de casi 15 años de aplicación del acuerdo, se ha acumulado una enorme cantidad de evidencia sobre distintos efectos negativos que se deben tanto a la liberalización comercial unilateral, como a los aspectos acen tuados por el TLCAN. Esos estudios son muy valiosos en tanto el TLCAN sirve como ejemplo de los posibles impactos que pueden desencadenar los tratados de libre comercio convencionales (tan sólo a manera de ejemplo, Peñaloza M. y Arroyo P., 1997; Arroyo P. 2001; Rubio 2004; Mella y Mercado 2006).

El caso del TLCAN es particularmente relevante ya que además de los clásicos temas de comercio exterior, se incluyeron por primera vez compromisos sobre flujo de capitales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios y mecanismos para resolver las disputas entre los países, entre otros. El TLCAN que se discutía en aquellos años ofrecía un convenio comercial de nueva generación, donde los aspectos estrictamente no comerciales eran tanto o más importantes que los comerciales.

En el caso agropecuario, se subscribieron acuerdos bilaterales por separado (México con Estados Unidos, y México con Canadá), que cubren todos los productos. Se apunta a liberalizar casi todo el comercio en un plazo de 15 años, donde existen liberalizaron secuenciales por partidas para 5, 10 y 15 años. Está previsto que las últimas restricciones caigan el 1 enero de 2008, afectando productos claves como maíz y frijoles (Espinal, 2002).

Las distintas evaluaciones actuales coinciden en indicar que existe un pequeño sector agroexportador que logró reconvertirse y alcanzar niveles de competitividad empresarial adecuados para mantener flujos exportadores, mientras que otros sectores quedaron rezagos, especialmente hacia formas tradicionales de agricultura y volcados al consumo interno y la subsistencia. En otros aspectos, donde los defensores del TLCAN anunciaban progresos, hoy se encuentran retracciones: la inversión extranjera directa agropecuaria se ha contraído, no se ha diversificado y se ha concentrado en Estados Unidos, y persisten los problemas de competitividad de inserción hacia otros mercados (Mella y Mercado, 2006).

Las lecciones del TLCAN apuntan en varias dimensiones. Por un lado existen enseñanzas arrojadas por el proceso negociador, donde queda en evidencia que México cedió en cuestiones claves. Ese país aceptó un programa de liberalización agrícola radical, mientras que Canadá no lo aceptó, dejando en claro que había mayores márgenes de maniobra. Una situación similar se repetiría años más tarde en las discusiones por el CAFTA con los países centroamericanos. Además, México mantuvo una serie de excepciones en el convenio con Canadá (lácteos, huevos, azúcar, aves), pero ninguna con Estados Unidos. En algún momento se aceptó el riesgo de un fuerte impacto en la producción de productos claves (como el maíz), que según las explicaciones del momento serían superados por los beneficios en otras áreas, en particular las manufacturas. Es cierto que el sector industrial aumentó, en especial por una gran expansión de las maquilas, pero también debe reconocerse que no se lograron inversiones perdurables que desembocaran en sectores industriales propios. Por el contrario, muchos de esos emprendimientos industriales aprovechaban ventajas de localización, y por esa razón una vez que las condiciones económicas cambiaron, abandonaron México traslocándose hacia China y otros países asiáticos. Con ello las promesas de años atrás del TLCAN tampoco se concretaron en estos aspectos. Finalmente, en el plano político México tampoco logró asegurar las etapas de liberalización, y al poco tiempo Estados Unidos estaba invadiendo el mercado mexicano con maíz subsidiado.

En las dimensiones económica y comercial, se observa que se ha reducido la importancia de la agricultura en la economía mexicana, mientras que su comercio exterior aumentó en términos absolutos, aunque su participación en el total de las exportaciones también cayó. El proceso ha desembocado en un aumento del déficit de la balanza comercial agropecuaria. Algunos productos crecieron en su producción, aunque dependen directamente de

la demanda de Estados Unidos. En otros casos se observó una retracción o estancamiento. Es más, el cociente entre producción / consumo se deterioró especialmente en el caso de la soya, algodón semilla, arroz palay, trigo, maíz y carne vacuna (Mella y Mercado, 2006). Por ejemplo, un indicador de autoconsumo basado en el porcentaje derivado del cociente entre producción y consumo aparente, muestra sustanciales caídas entre 1995 y 2000 en cultivos alimentarios claves, como - 69% para la soya, - 29% arroz palay, - 12.5 % para el maíz e incluso - 7.1% para el frijolo (Mella y Mercado, 2006). La participación del sector agropecuario en la captación de inversión extranjera directa también se redujo, y a la vez se aumentó la proporción que se origina en Estados Unidos.

También es posible reconocer varias enseñanzas en la dimensión productiva y social. Existen algunos grupos que se beneficiaron del TLCAN, y entre ellos están los productores hortícolas, frutícolas y de carne porcina, y ganaderos. Entre los perdedores están los productores tradicionales de arroz palay, soya, semilla de algodón, maíz y frijol. En estos productos, y en especial en los dos últimos, están involucrados pequeños agricultores y campesinos, y además corresponden a la base de la dieta popular. Estos impactos negativos tienen una amplia cobertura territorial y poblacional (se estima que más de 2,5 millones de campesinos cultivan maíz). Se genera entonces un dualismo caracterizado por un sector moderno, tecnificado y exportador, y otro donde se combina la producción de autoconsumo con la venta de excedentes al mercado interno, persistencia de la pobreza y generación de migración (Mella y Mercado, 2006). La crisis con el maíz y frijol desencadenaron protestas en México y la exigencias de renegociar algunos aspectos de los convenios agrícolas; la plataforma "El Campo no aguanta más" llegó a proponer una moratoria del capítulo agrícola del TLCAN.

Existen unos pocos productores grandes y empresariales que discurren por la industrialización del maíz para alimentos y para fructosa para refrescos, en muchos casos vinculados a cadenas de supermercados, que lograron buenas rentabilidades, y que acentúan la exclusión a los más pequeños. Asimismo, las agroindustrias nacionales prefieren comprar insumos agrícolas importados ya que los subsidios de origen en Estados Unidos abaratan su costo, y esto también contribuye a destruir la producción nacional (Rubio, 2004).

Las medidas de amortiguación y protección han sido insuficientes, y en especial por los enormes subsidios y protecciones existentes en Estados Unidos. La aprobación en ese país de la Farm Bill en 2002, dispuso de un

amplio programa de asistencia, que obligó a que México implantara el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Si bien México mantiene un programa de subsidios y asistencia, su volumen es menor a las ayudas en Estados Unidos o la Unión Europea; además, los países industriales destinan más recursos a infraestructura, promoción y comercialización, investigación y desarrollo (Mella y Mercado, 2006).

Estas cuestiones dejan en claro un problema clave en los procesos de integración: las asimetrías. México y Estados Unidos mantienen enormes diferencias en el tamaño de sus economías, en los recursos disponibles para subsidiar o proteger a sus agricultores, en las capacidades de cumplir los convenios (incluyendo las capacidades para incumplirlos), que se superponen y operan por encima de las diferencias en las capacidades productivas que dependen de la disponibilidad de tierras, los volúmenes producidos, su eficiencia y competitividad. Los impactos sociales y productivos son enormes, generando un proceso de subordinación que desestructura la producción campesina hasta desembocar en su exclusión (Rubio, 2004).

El TLCAN asimismo innovó en otorgar a las empresas privadas capacidades de iniciar acciones contra los Estados invocando tratados comerciales discriminatorios que entorpecen el libre comercio o el libre flujo de capitales. La formulación de esos acuerdos hace que la carga de la prueba quede en manos de los Estados nacionales, y con ello se limitan sus capacidades de aplicar medidas de regulación económica, laboral o ambiental, en tanto cualquiera de ellas pueden ser recusadas y las empresas pueden invocar un lucro cesante. Asimismo, ese tratado transfería la resolución de estas disputas a órganos por fuera de las cortes judiciales nacionales y constituidos en un comité de arbitraje dependiente del Banco Mundial (CIADI).

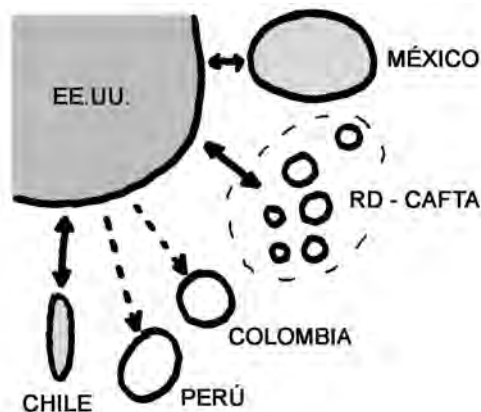
Finalmente no puede dejarse de mencionar que el TLCAN es un convenio comercial que impide la integración en diversos planos, y en particular aquellos referentes a las dimensiones productivas y sociales. Ese tratado no permite el libre tránsito de personas y no genera ninguna oportunidad para construir políticas productivas comunes.

### **El papel de Estados Unidos**

Estados Unidos ha desempeñado un papel importante frente a la integración regional por medios comerciales, políticos e incluso militares. Es im-

portante advertir que los convenios en el formato de los TLC son parte de una estrategia que se desarrolla en varios planes. En ese sentido, las negociaciones con México se dieron en un contexto donde ya estaban en expansión las maquilas (unidades de manufactura y ensamblaje ubicadas en México que disponían de facilidades para exportar a Estados Unidos). Ese modelo de maquilas se expandió además a Centroamérica, en especial El Salvador y Honduras, y algunos países caribeños. El crecimiento de la capacidad exportadora en función de las zonas de maquila ha cambiado el perfil exportador de varios países, sumándole productos como electrodomésticos y textiles, mientras que disminuye el peso de los productos agrícolas y minerales tradicionales.

Paulatinamente Estados Unidos ha acrecentado su influencia comercial por medio de sucesivos acuerdos comerciales. El primero fue la incorporación de México al TLCAN, tal como se describió arriba. Más tarde le siguió un TLC con Chile, enseguida negoció un acuerdo más amplio con los países centroamericanos y la Rep. Dominicana, y luego negoció con los países andinos. En paralelo, por casi una década, llevó adelante negociaciones a escala hemisférica en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los impactos de todas estas negociaciones no se hicieron esperar; Chile nunca llegó a concretar su ingreso como miembro pleno del MERCOSUR, mientras que Venezuela se retiró de la CAN.



Tratados y acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con países clave de América Latina.



Impacto de las negociaciones de un TLC de países andinos con EE.UU.

Las negociaciones de Estados Unidos con Chile tomaron casi una década, hasta que el tratado se firmó a mediados de 2003 (véanse los aportes de

CAN, 2003, Fazio, 2004, Lara, 2004 y 2006). El país andino logró una desgravación inmediatamente para aproximadamente el 87% de sus exportaciones, y para el resto se abren períodos de transiciones que van de 8 a 12 años, aunque Estados Unidos logró imponer cuotas en productos claves como la leche. El caso chileno ilustra aspectos negativos que deben ser tomados en cuenta. Por ejemplo, fue muy comentado que se debieran dismantlar los mecanismos de regulación del ingreso de capitales para evitar los fondos especulativos, sea por el período de tiempo que debían permanecer los depósitos como por el encaje que se le exige a los bancos. Este y otros componente apuntan a un gran peso otorgado a asegurar protección a los inversores y el flujo de capitales. Asimismo, la caída de la recaudación de impuestos aduaneros desembocó en que el gobierno chileno debiera elevar los impuestos para compensar esas pérdidas. Este es un problema común con las rebajas arancelarias, en tanto los gobiernos pierden esos ingresos, y no siembre ha sido sopesado adecuadamente. Como en otros casos, el acuerdo con Estados Unidos impuso medidas que van más allá de la OMC, tal como sucedió con la propiedad intelectual. Finalmente, se ha sostenido que ese tratado también tiene el propósito de “blindar” las reformas neoliberales en Chile para evitar una marcha atrás.

Las negociaciones de Estados Unidos con los países centroamericanos se iniciaron en 2002. Su objetivo era alcanzar un Tratado de Libre Comercio, y el proceso pasó a ser conocido como CAFTA (por las siglas del inglés Central American Free Trade Agreement)

Los gobiernos centroamericanos presentaban como meta un aumento de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, bajo condiciones preferenciales y de acceso que fueran iguales o superiores a las que ese país le otorgaba a las naciones caribeñas bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Las negociaciones fueron complejas, abarcando temas de acceso a mercados, servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, solución de controversias, ambiente, asuntos laborales e institucionalidad. En diciembre de 2003, cuatro países llegaron a un acuerdo con Washington: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Costa Rica alcanzó un entendimiento poco después (enero 2004). Finalmente, en marzo 2004 se sumó la República Dominicana, y el acuerdo pasó a llamarse DR-CAFTA. Seguidamente, estos países firmaron diversos convenios requeridos para el acuerdo, en particular en el área ambiental. Las ratificaciones se iniciaron a fines de 2004 con El Salvador, y le siguieron los demás países, mientras que en agosto de 2005, Estados Unidos ratifica el acuerdo comer-

cial. Costa Rica no ha ratificado el acuerdo, y como producto de la movilización ciudadana y la fuerte polémica sobre sus efectos, será sometido a referéndum. Entretanto, es muy destacable que Estados Unidos no llegaron a un acuerdo, y entre los puntos de divergencia se encuentran los temas agrícolas, junto a inversiones y compras gubernamentales.

El acuerdo establece que el 98% de los productos agrícolas centroamericanos tendrán acceso libre a Estados Unidos, mientras que el mercado centroamericano otorgará esa liberalización para el 50% de sus productos. Se aceptaron salvaguardas comerciales, y el resto de los productos de liberará a lo largo de 15 años. Las implicaciones de esta apertura son complejas

Se ha indicado que el comercio intraregional de productos se reducirá, ya que muchos de ellos serán reemplazados por productos originarios de Estados Unidos. Se espera un aumento de las exportaciones desde el sector azucarero centroamericano. Pero, como en el caso de otros tratados de libre comercio, los aspectos no-comerciales son amplios. En efecto, los compromisos asumidos en inversiones, resolución de controversias, servicios, telecomunicaciones, propiedad intelectual, etc., en muchos casos van incluso más allá de lo que esos países habían asumido en el seno del SICA. Muchos de estos aspectos están directamente basados en los compromisos del NAFTA.

Inmediatamente después del colapso de la reunión ministerial de Cancún de la OMC, Estados Unidos reforzó su estrategia de acuerdos de libre comercio avanzado país por país, o con pequeños grupos de naciones. Es así que inició negociaciones con Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Los cuatro países mantenían un acuerdo de comercio preferencial, conocido como ATPDEA, y que estaba ligado a la lucha contra el narcotráfico. Washington presentó una agenda muy exigente, indicando además que en caso de no llegarse a un acuerdo se perderían las preferencias concedidas en el marco del ATPDEA.

Las negociaciones se iniciaron en 2004, y a lo largo de los años Ecuador y Bolivia abandonaron las tratativas, y solamente Perú y Colombia llegaron a un acuerdo, ratificado en sus países pero que espera la ratificación en el congreso de EE.UU. El convenio levantó duros cuestionamientos desde sectores agropecuarios por el temor del desplazamiento de la producción nacional a partir de la invasión de productos importados desde los Estados Unidos. De hecho, una reciente evaluación para el caso colombiano demuestra que ese país aceptó peores condiciones que las concedidas por

Washington en el marco del CAFTA, y predicen efectos negativos a largo plazo sobre la producción de arroz, aceite de palma y especialmente carne de pollo (Garay y colab., 2006). A lo largo de las negociaciones, los EE.UU. apuntaron a desmantelar el sistema andino de franjas de precios, rechazaron negociar sus subsidios internos (apelando nuevamente a invocar que ese tema se deber resolver en la OMC), buscó mantener sus mecanismos de defensa por productos, volumen o por alteraciones en los precios, así como sus instrumentos de créditos a las exportaciones. En varios de esos aspectos, el acuerdo es también más restrictivo que el logrado por Chile. Es así, que Colombia debe desmontar su sistema de franjas de precios y otras salvaguardas para productos sensibles, mientras Estados Unidos mantenía su esquema de ayudas internas (Garay y colab., 2006).

La situación en el caso peruano es similar. En ese sentido, Fairlie y colab. (2006) plantean que los productos estadounidenses ingresarán “no sólo con arancel cero, sino que ingresarán con precios distorsionados por los subsidios que reciben”, generando “problemas de competencia desleal en el mercado interno, frente a lo cual no tenemos medidas de protección de frontera”. La evaluaciones de ese equipo advierten también sobre el impacto negativo de desmantelamiento del sistema de franjas de precios y la forma bajo la cual se identificaron productos sensibles. Asimismo, sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias se advierte los limitados compromisos logrados, lo que permite que cada país aplique unilateralmente sus exigencias, las que en muchos casos operan como barreras para-arancelarias.

### **La agropecuaria en el ALCA**

Las negociaciones por un Area de Libre Comercio de las Américas, se iniciaron en 1994 con una cumbre presidencial de todos los países del hemisferio. Bajo la iniciativa de Estados Unidos, su propósito era instalar un acuerdo de libre comercio, inspirado en el TLCAN, a todos los demás países del hemisferio. No debe pasar desapercibido que la puesta en escena de la iniciativa corresponde a los intereses de Washington de extender compromisos comerciales, pero además aprovechar ese acuerdo para lograr compromisos en otros aspectos, como por ejemplo los relacionados con las políticas internas de promoción, los derechos de propiedad intelectual, los flujos de capital y la protección de los inversores, hasta medidas de migración y residencia. Asimismo, el lanzamiento del ALCA coincide con uno de los mejores momentos del MERCOSUR, ya que en aquel mismo año, 1994, se aprobaba el Protocolo de Ouro Preto y el bloque pasaba a tener una única estrategia negociadora internacional. Es más, otras acciones emprendi-

das por Washington han sido reacciones y movimientos desde el MERCOSUR; por ejemplo, fue suficiente que Chile anunciara su ingreso como socio pleno al MERCOSUR para que la administración Clinton anunciara un Tratado de Libre Comercio con Santiago, que desembocó en abortar aquel propósito original.

Durante buena parte de las negociaciones del ALCA, las cuestiones agrícolas fueron uno de los temas centrales. En especial los grandes exportadores agroalimentarios del Cono Sur exigían que Washington desmontara las barreras de su mercado agroalimentario y redujera sus subsidios, como contrapartida a cualquier liberalización en los sectores de servicios y manufacturas. Los Estados Unidos, en cambio, sostenían que esas concesiones se lograrían a nivel de la OMC, lo que nunca logró concretarse.

Las negociaciones del ALCA incluyeron cumbres presidenciales, que ofrecían las indicaciones políticas básicas del proceso y en especial abordaban aspectos más allá de los comerciales, y los encuentros ministeriales específicamente dedicados a los temas comerciales. La relevancia de los temas agrícolas queda en evidencia al encontrarse varias referencias en las declaraciones de las cumbres presidenciales (cuadro). De alguna manera, ese espacio re-editaba a escala hemisférica, los debates de las naciones del sur contra los subsidios agrícolas del norte.

Además, la estructura montada alrededor de las Cumbres de las Américas y del ALCA incluyó un espacio específico de los ministros de agricultura, los que realizaron acuerdos hemisféricos sobre "Agricultura y Vida Rural". Entre los encuentros ministeriales opera el Grupo de Implementación y Coordinación de los Acuerdos sobre Agricultura y Vida Rural (GRICA), integrado por delegados ministeriales. Es destacable que el enfoque incluya tanto los asuntos clásicos de la agricultura como los temas de la vida rural en un sentido más amplio.

**Cuarta Cumbre de las Américas**  
Mar del Plata, Argentina - 2005

“Nos comprometemos a construir un marco institucional más sólido e inclusivo, basado en la coordinación de políticas públicas en el ámbito económico, laboral y social para contribuir a la generación de empleo decente, el cual deberá comprender:

.... un marco global para el desarrollo del sector rural y agropecuario que promueva la inversión, la generación de empleos y la prosperidad rural. (par 55g)

En el Plan de acción, establecieron “Apoyar la implementación del Acuerdo Ministerial de Guayaquil 2005 sobre Agricultura y Vida Rural en las Américas (Plan AGRO 2003-2015) (par 35).

“Solicitar al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura “IICA” y a la CEPAL que continúen con sus esfuerzos para desarrollar un sistema de información para el seguimiento y la evaluación del Plan AGRO 2003-2015, y a los miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres a unirse a dichos esfuerzos como una contribución a la definición de metas e indicadores para los mandatos de las Cumbres de las Américas.” (Plan de Acción, par 43)

**Cumbre Extraordinaria de las Américas**  
Monterrey, México, 2004

Nos comprometemos a mantener un esfuerzo sostenido para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, al promover las inversiones y crear un entorno favorable para el mejoramiento sostenible de la agricultura, a fin de que contribuya al desarrollo social, la prosperidad rural y la seguridad alimentaria. En este contexto, apoyamos la aplicación del Plan de Acción "AGRO 2003-2015" para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas, adoptado por la Segunda Reunión Ministerial de Agricultura y Vida Rural, llevada a cabo en la Ciudad de Panamá en noviembre de 2003. (par 43, Declaración de Nuevo León)

**Tercera Cumbre de las Américas**  
Quebec, Canadá, 2001

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema.

“Nos comprometemos a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, especialmente la reducción en un 50% para el año 2015 de la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema. Nos comprometemos a impulsar programas para mejorar la agricultura y la vida rural y promover la agroindustria como contribución esencial a la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo integral.” (par 19 y 20, Declaración de Québec).

Nuestros Gobiernos ... Reconociendo la importancia fundamental de la agricultura como medio de vida de millones de familias rurales del Hemisferio, al igual que el papel que desempeña en la creación de la prosperidad, como un sector estratégico del sistema socioeconómico, y tomando nota de la importancia de desarrollar su potencial de manera compatible con el desarrollo sostenible que permita garantizar la atención y el tratamiento adecuado del sector rural:

“Promoverán el diálogo que incluya a ministros de gobierno, parlamentarios y sociedad civil, en particular a organizaciones vinculadas con el área rural, así como a la comunidad científ-

fica y académica, con el fin de promover estrategias nacionales de mediano y largo plazo para el mejoramiento sostenible en la agricultura y la vida rural. Instruirán a los Ministros de Agricultura para que, en cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), promuevan una acción conjunta de todos los actores del agro, orientada al mejoramiento de la agricultura y la vida rural y que permita la implementación de los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas.” (sección 10, Plan de Acción)

---

Como parte del proceso en manos de los ministros de agricultura, en 2001, después de la III Cumbre de las Américas (Québec) se aprobó la Declaración Ministerial de Bávaro para el mejoramiento de la agricultura y la vida rural en las Américas. Esa declaración propone, entre otras cosas, un avance significativo en el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza rural. También se proclama alcanzar mayor competitividad, equidad, manejo sustentable de los recursos naturales y gobernabilidad democrática, conformar y fortalecer espacios institucionales de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y de productores y la sociedad civil.

En el encuentro ministerial de Panamá (2003) se aprueba el “Plan AGRO 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas”, respaldado al año siguiente por los presidentes en la Cumbre Extraordinaria de Monterrrey (2004). El plan amplía los conceptos englobados en la agricultura ya que incorpora la vida rural enfoque de desarrollo sostenible. Además se probó un plan de implementación y seguimiento del Plan AGRO 2003-2015. Seguidamente, en un encuentro ministerial de Guayaquil (2005), entre varias resoluciones se acuerda una propuesta ministerial que se presenta a la IV Cumbre de las Américas, donde se prioriza el trabajo hacia tres áreas prioritarias: la promoción de una política de estado para la agricultura y la vida rural, el ajuste de las estrategias regionales en atención a las definiciones del Plan AGRO, y el desarrollo de un sistema de información para el seguimiento y evaluación de ese plan.

---

Cuadro

#### **VISION DEL FUTURO AGROPECUARIO DEL HEMISFERIO**

## La visión compartida 2015

Ubicados en el año 2015 observamos una agricultura y vida rural caracterizada de la siguiente manera:

### Entorno nacional e internacional

1. Las políticas macroeconómicas facilitan la gestión efectiva de un desarrollo de la agricultura que impulsa el mejoramiento de la vida rural y permite mayor acceso a servicios eficientes, tecnologías nuevas y apropiadas, infraestructura mejorada, sistemas de información amigables y mercados transparentes.
2. El comercio agropecuario se realiza en un marco internacional significativamente menos distorsionado por los subsidios y las barreras de acceso al mercado.
3. La agricultura es reconocida como un componente clave de los sistemas de salud y seguridad alimentaria y de importancia estratégica para el desarrollo.

### Territorios rurales

4. La economía rural comprende dinámicas agrícolas y no agrícolas que se basan en una acción coordinada de actores públicos y privados. Cuenta con organizaciones, instituciones y empresas con capacidad de innovación. Dispone de eficientes servicios de apoyo y mejor acceso a la tecnología para la producción y el comercio. Genera bienes y servicios con niveles de producción y productividad acordes con los mercados nacionales y mundiales.
5. En la agricultura se utilizan prácticas y tecnologías ambientalmente amigables que contribuyen a un manejo sustentable de los recursos naturales.
6. La pobreza rural se redujo sustancialmente según lo definido en las Metas de Desarrollo del Milenio. La calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales ha mejorado, así como los niveles y oportunidades de empleo.
7. Los diferentes grupos sociales y productivos del sector rural disponen de espacios democráticos para la reflexión y el diálogo y disponen de mecanismos para su plena participación, en la definición y ejecución de acciones orientadas a mejorar las condiciones de la vida rural.

### Cadenas agroproductivas-comerciales

8. La agricultura está conformada por cadenas agroproductivo-comerciales en cuyos eslabones se agrega valor. Se cuenta con mecanismos entre los distintos actores para dialogar sobre varios aspectos de la distribución de los beneficios globales.
9. La agricultura suministra productos inocuos, saludables y de alta calidad y cuenta con servicios de apoyo eficientes y competitivos.
10. Las cadenas agroproductivas-comerciales utilizan sistemas y tecnologías que mitigan los efectos de desastres naturales y emergencias sanitarias y fitosanitarias.
11. Las cadenas agroproductivas-comerciales cuentan con sistemas de información que dinamizan el conocimiento y los procesos de aprendizaje facilitando el manejo de los riesgos de la agricultura y contribuyendo a la operación de sistemas eficientes de seguridad alimentaria.

Plan de Acción "Agro 2003-2015" para la agricultura y la vida rural en las Américas. Acuerdo Ministerial Hemisférico, noviembre 2003.

Las propuestas agrícolas del ALCA repetían una negociación asimétrica: la exigencia de Estados Unidos se liberalizar el comercio mientras mantenía

sus mecanismos de ayudas internar y subsidios, la aplicación de derechos de propiedad intelectual, el trato preferencial a los inversores, etc. La propuesta que resultaba de los borradores de negociación dejaba en claro que incluso podía desencadenar el efecto de aumentar la competencia entre algunos países de América Latina en acceder al mercado de Estados Unidos, y por lo tanto era negativa para un proceso de integración regional (Gudynas y Evia, 2002).

Las negociaciones del ALCA se volvieron cada vez mas tortuosas, hasta que finalmente quedaron empantanadas en varios temas, y en especial los asuntos agropecuarios. La cumbre ministerial del ALCA de Miami (2004) no logró destrabar las visiones divergentes, y la siguiente cumbre presidencial (Mar del Plata, 2005), mostró por un lado a Estados Unidos, Canadá, México y varios países andinos y centroamericanos a favor de avanzar en las negociaciones, mientras que el MERCOSUR reclamaba concesiones mayores desde Washington, y Venezuela se oponía a la base conceptual del acuerdo. Las diferencias no se resolvieron y las negociaciones no se han reanudado desde entonces.

### **La vía brasileña de la integración sudamericana**

Al promediar las negociaciones del ALCA, en el año 2000, el gobierno de F H Cardoso de Brasil, lanza la idea de un área de libre comercio únicamente suramericana, y que además incorporara como otro eje central la infraestructura. Nace así la vía brasileña para la integración de América del Sur, y que en muchos de sus aspectos centrales ha sido seguida por la administración de Lula da Silva.

La idea de una vinculación entre suramericanos ha estado revestida recientemente de análisis positivos. Pero es necesario analizarla con mas cuidado. El primer punto que no debe eludirse es que la propuesta de vinculación sudamericana rompe con la vieja tradición de unión latinoamericana. De alguna manera se deja de lado el papel de Centroamérica, el Caribe y México, dejando de lado una antigua y fuerte tradición de unidad entre todas estas regiones. Este es un cambio muy importante en la configuración de las negociaciones comerciales en América Latina, e incluso en las ideas básicas sobre las cuales se busca la integración.

Este cambio se debe a varios factores. Por un lado, México abandonó paulatinamente su liderazgo regional, y pasó a estar más interesado en vincularse con Estados Unidos. Su posición como primer exportador latinoamericana-

no y su ingreso a la OCDE, el club de los países ricos, alentó posturas de identificación con los países del norte, asumiéndose que ya no se era parte de las naciones del sur. La crisis del tequila hechó por tierra muchos de esos argumentos, y los crecientes problemas de México en el TLCAN, la deslocalización de muchas maquilas hacia China, y el recrudecimiento de los problemas migratorios con Estados Unidos, entre otros factores, dejan en claro que persisten muchos de los viejos problemas.

Entretanto Brasil expandió su protagonismo regional, y se presentó como un líder regional. Algunas declaraciones de distintos políticos parecen indicar que la diplomacia brasileña avanzó en un entendimiento tácito donde Centroamérica y el Caribe sería un área de expansión de México, mientras que Brasil lideraría en Sudamérica. El intento del Plan Puebla Panamá, las expansiones de empresas mexicanas en América Central y otras medidas, son ejemplos de esos intentos lanzados desde México. Entretanto, Brasil lanzó la idea de una zona de libre comercio sudamericana, reforzó sus relaciones con países vecinos como Bolivia, Perú y Venezuela, cuidó con mucha delicadeza su alianza con Argentina en el MERCOSUR y no se ha inmiscuido en los problemas internos de Colombia. Esta buena vecindad quedó ligada a un fuerte protagonismo en los foros globales, especialmente en la OMC. El canciller de Brasil logró colarse como un negociador que de hecho representa a un gran conglomerado del sur (nótese que México no ha desempeñado un papel similar).

La postura brasileña ha mantenido un objetivo básico se prestarle mucha más atención a sus vecinos sudamericanos. En el año 2000 bajo la administración de F.H. Cardoso, se lanza la idea de promover una asociación de libre comercio a escala continental. Esa posición ha sido mantenidas por el gobierno Lula da Silva, aunque otorgándole algunos matices propios. Su postura es la de ejercer un liderazgo regional por consenso, o un liderazgo benévolo, donde busca promover cierta integración regional, y usar el rol de "líder regional" como un basamento para posturas mucho más activas a nivel global. La diplomacia de Itamaraty ha redoblado sus esfuerzos de acercamiento con otros grandes países del sur (especialmente India y Sudáfrica) y desde allí pasar a un desempeño más activo y visible en los organismos internacionales, especialmente la OMC.

En el caso de América del Sur, la pretensión de profundización de la integración con los vecinos y el rol de "líder regional" requiere asumir ciertos costos, tanto políticos como económicos y comerciales, y que los demás países le exigen reiteradamente. Pero Brasil no está dispuesto a asumir los

costos de ese liderazgo. Diversos motivos explican esa situación, desde sus propias restricciones económicas, a su política comercial actual, así como a una larga resistencia a rechazar que los esquemas de integración tengan componentes supranacionales, en tanto considera que limita su soberanía. Por lo tanto se genera una tensión entre el deseo de integración regional y las obligaciones y costos que esa tarea requiere. Ese tipo de tensión no está presente en el camino del regionalismo abierto o en las posiciones de Chile, ya que su meta esencial es la apertura comercial.

En este terreno se vuelve a repetir el problema de la resistencia de varios países, y en especial Brasil, a los mecanismos que involucren normas supranacionales. Por lo tanto la idea de integración suramericana se ha mantenido como un acuerdo intergubernamental que apunta a una convergencia comercial entre el MERCOSUR y la CAN como primer paso, y después sumándole Chile, Guyana y Suriname. Pero Brasil ha sido muy activo en mantener y promover acuerdos de conexión en infraestructura, especialmente carretera.

### **Las caras de la Comunidad Sudamericana de Naciones**

Esta vía brasileña desembocó en la paulatina construcción de una “comunidad” suramericana de naciones. En el encuentro de Brasilia se dio el puntapié inicial a un proceso, aunque se jugó con la idea de crear un Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), como contrapeso al ALCA promovida por Estados Unidos. Entre los resultados concretos se aprobó un “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” (IIRSA) que abarca la integración en transporte, energía y comunicaciones. Era un ambicioso programa que llegó a contar con más de 300 proyectos tales como carreteras a hidrovías. El plan de acción de esa iniciativa se aprobó en una reunión ministerial celebrada en Montevideo en diciembre de 2000. Los temas agropecuarios no fueron objeto de discusión detallada, pero es evidente que el lanzamiento del IIRSA está directamente relacionado con la necesidad de contar de vías de salida para la producción agropecuaria.

La segunda cumbre presidencial tuvo lugar en Guayaquil (Ecuador), en 2002, donde se reiteró la vigencia de los planes de interconexión física, mientras que las metas comerciales quedaban segundo plano. Estas reuniones y las que siguieron han contribuido a generar la ilusión que la mera interconexión por carreteras o gasoductos constituye en sí misma la inte-

gración. Es necesario tener presente que nos encontramos ante dos ideas distintas, ya que la integración es mucho más que una mera interconexión.

En setiembre de 2003, al tiempo del colapso de la cumbre ministerial de la OMC en Cancún, Estados Unidos acelera las negociaciones de Tratados de Libre Comercio con los países andinos y concreta su tratado con Chile. Entretanto, el MERCOSUR firma convenios de complementación comercial primero con Perú, y poco después con el resto de los países andinos, Colombia, Ecuador y Venezuela.

La tercera cumbre presidencial suramericana se celebra en Cusco (Perú), en diciembre de 2004. Sus objetivos muestran algunas diferencias importantes con los anteriores encuentros, en tanto se buscaba un salto sustancial en la vinculación entre los países. Se invocó la creación de una “comunidad” sudamericana, y sus principales defensores fueron los presidentes de Brasil, Lula da Silva, y de Perú, Alejandro Toledo. Algunos países acompañaron la idea, mientras se respiraba mucho escepticismo desde los demás socios del MERCOSUR, donde los demás socios ya insistían en la necesidad de resolver los problemas internos antes de seguir sumando asociados.

La flamante Comunidad tenía varios objetivos, y entre ellos aparece la “armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario”. Las acciones concretas propuestas en Cusco fueron escasas, pero se destacan acuerdos concretos para redefinir el IIRSA, reduciéndolo a una lista de 31 emprendimientos específicos. A pesar de los escasos resultados, la cita presidencial en Cusco tuvo importantes efectos en la opinión pública y en el marco de discusión de los procesos de integración continentales. Se convirtió en un nuevo “punto de partida” de la vinculación dentro de América del Sur.

Seguidamente tuvo lugar un encuentro presidencial en Brasilia (2005), recordado por haber estado a punto de fracasar en el último minuto debido a la negativa del presidente H. Chávez de firmar la declaración final. En 2006 los presidentes se encontraron en Cochabamba (Bolivia), generando un marco institucional básico para la comunidad. Los temas agropecuarios no fueron relevantes en aquella cita, y las cuestiones energéticas comenzaban a dominar la agenda de los presidentes.

Sin embargo, como insumo a esa cumbre, el presidente de Bolivia, Evo Morales, publicó una carta abierta dirigida tanto a los presidentes como a los pueblos de América del Sur donde presenta ideas y propuestas frente a la

Cumbre de Cochabamba. Allí aparecen varias visiones originales, tales como una advertencia: “no podemos reducir la Comunidad Sudamericana a una asociación para hacer proyectos de autopistas o créditos que acaban favoreciendo esencialmente a los sectores vinculados al mercado mundial”. Morales concibe que las metas de la integración regional deben apuntar a la idea del “buen vivir”, donde el bienestar no es entendido como un progreso constante a partir de la explotación de otras personas y de la Naturaleza, sino como una forma de identidad cultural y armonía entre las personas y su ambiente. Se plantea la idea de “complementaridad” entre las economías en lugar de la competencia y se postula la aplicación de un “comercio justo”. Morales indica que es necesario reconsiderar el IIRSA de manera que respete el ambiente y sirva a la comunicación regional, para no quedar restringido a una red de vías de exportación.

En 2007 tiene lugar la cumbre presidencial energética programada en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y allí Hugo Chávez aprovecha la presencia de los jefes de Estado para renombrar a todo el proceso como Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

Si bien el inicio de la vinculación suramericana fue lanzada por Brasil, está claro que en la actualidad hay una disputa frente a las propuestas alternativas que parten de Caracas, englobadas bajo la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), y que se describirán más abajo. Por ahora las medidas más concretas de este esfuerzo están en el IIRSA, aunque se vislumbra algunos resultados adicionales en el tema energético. Sin embargo, no puede pasar desapercibido el contraste con las discusiones del ALCA, donde el tema agropecuario aparecía con regularidad, mientras que en la CSN, no ha cobrado protagonismo.

### **Los agrupamientos en los escenarios globales**

En contraste con esta profusa actividad en las cumbres hemisféricas, en los procesos sudamericanos, la atención a la temática agrícola ha estado casi ausente, y en cambio se han enfatizado propuestas sobre infraestructura y energía. En la declaración final de la primera cumbre sudamericana, celebrada en Brasilia en el año 2000, no se incluyen puntos sobre la agricultura. Años más tarde, cuando se lanza la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cusco (2004), apenas se menciona que el espacio continental se desarrollará impulsando la “armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario”.

En la última cumbre sudamericana de la comunidad, en Cochabamba (2006), se ofrece una larga lista de objetivos, que van desde la integración financiera a la participación ciudadana, se indica con precisión la integración energética y en infraestructura pero nada se dice sobre los temas agropecuarios.

En paralelo a las negociaciones regionales dentro de América Latina, se han desarrollado las discusiones globales. En ese escenario el tema agropecuario ha sido central, y por cierto que ha alcanzado niveles muchos más altos que los observados en muchos de los esquemas de integración latinoamericanos.

Los países presentan posturas distintas, en buena medida debido a sus capacidades exportadoras y sus demandas de seguridad alimentaria. En general, los grandes agroexportadores defienden a nivel global una liberalización más extrema del comercio agrícola, y rechazan cualquier forma de proteccionismo; por otro lado, los países importadores o deficitarios en alimentos, tienden a reclamar mecanismos de trato preferencial, salvaguardas y otros mecanismos de protección. Estas grandes tendencias explican que los países de América Latina se han ordenada de diferente manera a nivel global.

Los países importadores y más vulnerables a los temas agrícolas, se han integrado al grupo ACP (Asia, Caribe y Pacífico), y desde allí al llamado "Grupo de los 90", así como en el "Grupo de los 33". Los países del ACP, que se incorporan a los del G-90, es un conglomerado de casi 150 naciones en desarrollo. Su agenda aborda muchos temas comerciales, pero en todos los casos abordan las cuestiones de las preferencias comerciales que muchos mantienen, la pérdida de ingresos aduaneros por reducción de los aranceles, y las limitaciones que a sus políticas internas implican muchas medidas comerciales. Asimismo, sus integrantes africanos han sido muy activos en reclamar un comercio más justo para el algodón. En el caso del G-33, donde están presentes muchas otras naciones de África y Asia, hay una especial preocupación por el impacto de la liberalización del comercio agrícola en los pequeños agricultores, y por lo tanto reclaman tratamientos diferenciales y sobre la designación de productos especiales. Este grupo apunta además a mantener ciertos niveles arancelarios para proteger sus economías rurales interna. En general, muchos de los países del Caribe y Centroamérica, participan en estos grupos.

Por otro lado, los grandes agropexportadores se han integrado en casi todos los casos en dos grupos: el “Grupo de los 20” y el “Grupo de Cairns”. El G 20 se creó en la antesala de la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio que se celebró en Cancún (2003), y cuenta con la participación de grandes exportadores y compradores de productos agroalimentarios (como Argentina y Brasil, junto a India y China), pero todas naciones en desarrollo. El Grupo de Cairns, en cambio, tiene una historia mucho más antigua, y está integrado tanto por países en desarrollo como países industrializados que de todas maneras son grandes exportadores de alimentos (como Australia y Canadá). El énfasis del Grupo de Cairns es lograr una mayor liberalización del comercio agrícola mundial a todos los niveles, y sus críticas principales apuntan a Estados Unidos y la Unión Europea.

Por lo tanto, observando las alineaciones de los países latinoamericanos queda en evidencia que existen dos tendencias: aquellos que desean mantener y negociar ciertas formas de protección y regulación del comercio agroalimentarios, frente a los países que reclaman una liberalización todavía más radical. Estas diferencias son evidentes en las negociaciones en el seno de la OMC, pero no debemos olvidar que además generan tensiones dentro de la integración latinoamericana. Asimismo, cualquier acuerdo logrado a nivel de la OMC inmediatamente repercutirá en las obligaciones de los diferentes países dentro de sus esquemas de integración.

A su vez, hay un problema asociado de protagonismo y capacidad de incidencia, donde ese papel claramente ha sido asumido por Brasil. En efecto, este país integra el llamado “Grupo de los 4”, un espacio informal de discusiones que además incorpora a India, Estados Unidos y la Unión Europea, dedicado a los temas agrícolas. De alguna manera se asume que tanto Brasil como India ejercerían una especie de “representación” de los intereses de los países en desarrollo, lo que ha desembocado en algunas disputas con varios países.

#### **Agrupamientos comerciales claves a nivel global**

ACP : Asia, Caribe y Pacífico. El G 90 incluye a los países ACP, junto a la Unión Africana y el Grupo de Países menos desarrollados; Grupo de los 33 incluye a países en desarrollo; Grupo de los 20 de grandes comercializados agropecuarios del sur.

	ACP	Grupo 33	Grupo 20	Grupo Cairns
Antigua y Barbuda	+	+		
Argentina			+	+
Bahamas	+			
Barbados	+	+		
Belice	+	+		
Bolivia			+	+
Brasil			+	+
Chile			+	+
Colombia				+
Costa Rica				+
Cuba	+	+	+	
Dominica	+			
R Dominicana	+	+		
Ecuador				
El Salvador				
Grenada	+			
Guatemala			+	+
Guyana	+	+		
Haití	+	+		
Honduras		+		
Jamaica	+	+		
México			+	
Nicaragua				
Panamá		+		
Paraguay			+	+
Perú		+		+
St Kitts & Nevis	+	+		
St Lucia	+	+		
St Vincent & Granedines	+	+		
Suriname	+	+		
T Tabago	+	+		
Uruguay			+	+
Venezuela		+	+	

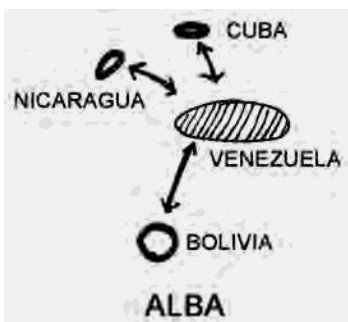
### El papel de Venezuela y la propuesta del ALBA

A lo largo de las negociaciones del ALCA fueron quedando en evidencia diferencias sustanciales del gobierno de Hugo Chávez con esa propuesta de libre comercio. En ese sentido, al poco tiempo se presentó la idea de un

esquema de integración alternativo bajo el nombre de Alternativa Bolivariana para la América (ALBA). Este proceso englobó inicialmente a Venezuela junto a Bolivia y Cuba, los que suscribieron un Tratado de Comercio de los Pueblos. A su vez, Caracas ha lanzado encuentros presidenciales del ALBA, habiendo tenido lugar cinco de ellos. Precisamente en la última cita se ha sumado Nicaragua a ese proceso, mientras que otros países como Haití y Ecuador aparecen como observadores.

La idea de un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), fue promovida por el gobierno de Evo Morales (Bolivia). En el texto acordado por Cuba, Bolivia y Venezuela, aparecen medidas concretas de diverso tipo. Muchas de ellas corresponden a asistencias en varios terrenos, desde la economía a la cultura, incluyendo componentes de liberalización comercial, mientras que otras apuntan a establecer canales de comercio preferencial, incluyendo mecanismos de pago por medio de productos.

En el caso del ALBA se anuncia otra lógica para generar la integración regional, pero por ahora prevalecen los acuerdos de colaboración y asistencia, junto a acuerdos de comercio preferencial (donde Venezuela vende petróleo y recibe a cambio productos concediendo términos favorables a esos países exportadores). En la reciente V cumbre presidencial (abril 2007), se presentaron varias ideas innovadoras. Se destacan los conceptos de “programas grannacionales” y “empresas grannacionales” en varias materias, entre ellas alimentación, como una forma de profundizar el Tratado de Comercio de los Pueblos. La declaración señala específicamente la construcción de una “estrategia de seguridad alimentaria común a todas nuestras naciones”. La propuesta anuncia varias “empresas grannacionales” en suministros industriales, de comercio internacional, y “tiendas del ALBA” para almacenar y comercializar productos. Incluso se firmó un compromiso específico para el tema alimentación (cuadro).



Articulación de los países participantes del ALBA

Un análisis detallado de las propuestas del ALBA no es sencillo. Por un lado no existen muchos documentos específicos que discutan las bases conceptuales de esa idea ni estudios sobre sus posibles mecanismos de aplicación. Por otro lado, si existe una profusa corriente de artículos periodísticos de todo tipo, muchos de los cuales con posturas sea a favor o en contra de la idea, pero sin análisis sólidos y sobre todo movidos por las polémicas políticas alrededor de las declaraciones del presidente Chávez.

---

Cuadro

#### ALBA - ALIMENTACIÓN

El ALBA está obligado a garantizar la alimentación de nuestros Pueblos en calidad y cantidad suficientes. El logro de este objetivo constituye la prueba de fuego del conjunto de proyectos estructurantes. Alcanzar el autoabastecimiento compartido en la producción y distribución de alimentos, garantizando la seguridad alimentaria debe estar en el centro de los planes estratégicos de largo plazo.

Los Presidentes discutieron y aprobaron por consenso los siguientes proyectos Grannacionales del ALBA en el área de alimentación:

#### PROYECTOS

Creación del "Banco de Alimentos", para garantizar el abastecimiento.

Creación de una empresa Grannacional de producción Agroalimentaria.

Se acuerda remitir esta aprobación a la Comisión de Inversión y Finanzas del ALBA

*Sección de las resoluciones de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2007, Venezuela.*

---

Dejando de lado las aproximaciones superficiales, hay que reconocer que Caracas actúa muchas veces de forma contradictoria en el plano regional. En algunos casos, parece apostar a reforzar la integración regional pero en otros parecería que la entorpece: abandonó la Comunidad Andina de Naciones, y pidió el ingreso al MERCOSUR, y si bien está dando allí sus primeros pasos, el presidente Chávez ya ha dicho que ese bloque no sirve en su estado actual; apoya la Comunidad Sudamericana de Naciones y después promueve renombrarla como Unión de Naciones, pero enseguida refuerza su propio esquema bajo el ALBA. Esta claro que dentro de ese complejo panorama se esboza el intento de otro proceso, especialmente alrededor de la energía, y se lo analizará en más detalle más abajo.

### **Integración blanda y comercio rígido**

El presente repaso a la situación de la integración regional en América Latina muestra circunstancias a veces contradictorias, con muchas tensiones, y que en algunos casos están inmersas en una crisis. Se invoca repetidamente la integración, lo que es muy positivo, pero las medidas usuales están a nivel de zonas de libre comercio o uniones aduaneras con muchas excepciones; en ningún caso se ha logrado instalar un marco de normas supranacionales, y las disciplinas en cumplir las obligaciones comerciales no son muy buenas.

Nos encontramos bajo una integración blanda” donde se mantienen diversos esquemas de integración, hay una institucionalidad mínima, se celebran acuerdos que sobre todo apuntan al libre comercio y se cumplen rituales de cumbres presidenciales.

No existe una integración productiva en tanto los diferentes componentes de una cadena de producción no se comparten entre diferentes países. En el caso de los productos agropecuarios, los volúmenes sustanciales se dirigen a destinos fuera de los bloques regionales, y los países compiten entre ellos por acceder a esos mercados. En muchos productos agropecuarios básicos no existen cadenas organizadas a nivel regional, sino que nuestros países exportan productos primarios que son utilizados en otras regiones (por ejemplo, soja para raciones de animales que están en Europa o Asia). Por un lado se proclama la integración con los vecinos, pero por otro lado se compiten en colocar, por ejemplo café, algodón o soja. La integración también es blanda debido a que si bien en casi todos los bloques se han diseñado áreas de libre comercio, mientras se apela a barreras para-arancelarias para limitar el comercio con los vecinos. Especialmente en el caso agrope-

cuario se han instalado disputas sobre la validez de barreras basadas en certificaciones, controles sanitarios y fitosanitarios, etc. Las discusiones sobre ese tipo de trabas consume mucho tiempo de negociaciones dentro de los bloques cuando en realidad son un epifenómeno de una integración que laxa, y que por lo tanto no es abordada con rigurosidad.

Como la integración es blanda, los bloques pueden aumentar su membresía ya que los costos reales de ingreso no son tan elevados en la medida que los nuevos países pueden evitar de manera explícita o implícita incorporar todas las exigencias. En otras palabras, los incumplimientos de las obligaciones de los acuerdos de integración tienen un bajo costo económico y político, especialmente entre las economías más grandes frente a las más pequeñas.

Un claro ejemplo del aumento de un bloque en un contexto de integración blanda se ha observado en el MERCOSUR. Este bloque ha crecido sobre todo por medio de una "expansión débil" sumando nuevos países bajo la forma de asociados a nivel de acuerdos de liberalización comercial. Primero se incorporaron como miembros asociados Chile y Bolivia, después le siguió Perú, inmediatamente Venezuela y enseguida toda la CAN en su conjunto. El único ingreso como miembro pleno ha tenido lugar con Venezuela. Este aumento en el número de asociado fue presentado como un hecho positivo por varios gobiernos, y en especial por generar la imagen de un MERCOSUR pujante y en crecimiento. Pero esas vinculaciones apenas se daban nivel de preferencias comerciales, simulando algo así como una pequeña "ALCA" del sur. Esos pasos desembocaron en situaciones paradójicas, ya que hubo momento en que el MERCOSUR tenía más miembros asociados que socios plenos, y donde sus cumbres presidenciales eran casi idénticas a los encuentros presidenciales sudamericanos.



MERCOSUR: miembros plenos; miembro en proceso de ingreso (Venezuela) y miembros asociados por acuerdos de comercio preferencial.



CAN: miembros plenos; Venezuela abandona el bloque y Chile se encuentra ingresando.

Esta expansión débil solo fue posible bajo un contexto de integración blanda, y no contribuyó al fortalecimiento político del bloque. Otro ejemplo ilustra esa problemática: en 20XX, los socios plenos del MERCOSUR resistían el ALCA, mientras que asociados como Chile y Perú la alentaban. Entonces es válido preguntarse sobre la verdadera utilidad de ese mecanismo de asociación comercial si no ofrece garantías para coordinar posturas de negociación comercial conjuntas. En el mismo sentido, esta integración blanda es la que permite el retorno de Chile a la CAN, en tanto el bloque se ha vuelto tan flexible y permisivo, que no genera incompatibilidades con la estrategia chilena de liberalización comercial unilateral y firma de tratados de libre comercio.

Pero por otro lado, los procesos bajo los cuales nuestros países estructuran su comercio exterior se han vuelto muy rígidos. En todos los casos se aplica un estilo de desarrollo con un fuerte sesgo exportador, donde se sigue una dinámica basada en maximizar las exportaciones, elevar la rentabilidad, asegurar un libre flujo de capitales, pero se transfiere a la sociedad y los Estados locales los impactos sociales, económicos y ambientales. Las reglas que se aplican en todos nuestros países son las generadas en las instituciones globales, por ejemplo en el plano comercial las de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los factores que alimentan la rigidez son tanto internos, como es la persistente necesidad de exportar o recibir inversiones para obtener divisas que mantengan las economías funcionando, como externos, generados desde los procesos globales y sus instituciones.

Las reglas actuales del comercio no necesariamente contribuyen a la integración, sino que en algunos casos, cuando son aplicadas bajo el formato de tratados de libre comercio, impiden el acercamiento entre los países al mantener o acentuar la competitividad comercial (Gudynas, 2005). Ese comercio rígido nos regresa a circunstancias donde las naciones compiten entre ellas y se miran con desconfianza.

Los propios mecanismos de “governabilidad regional” están limitados y en algunos casos en crisis (los conflictos dentro del MERCOSUR son ejemplos elocuentes). Se han instituido varios “parlamentos” regionales pero en ningún caso se han logrado normas supranacionales. Los gobiernos están debilitados en su legitimidad política, debiendo revalidarse repetidamente, sea por sus dificultades económicas, como por recurrentes denuncias de corrupción, y por lo tanto toda vez que deben elegir entre intereses nacionales frente a los regionales, optan por los primeros. Es más, en algunos casos, la política internacional ha quedado totalmente subordinada a la política nacional, y se observa la paradoja de un regreso a un nacionalismo superficial en varios gobiernos de izquierda. Por esta razón la integración que vivimos deviene en una serie de símbolos y gestos, pero que no logran frenar ni revertir una dinámica económica que opera en sentido opuesto, a la desintegración, donde países y empresas compiten continuamente en el mercado.

### **Fragmentación territorial y enclaves globalizados**

La actual globalización económica, tal como se indicó en la sección anterior, conlleva la aplicación de ciertas reglas de producción, claramente volcadas a procesos agroindustriales, y establece un entramado de institucionalidad global. La integración regional viene discurriendo en ese contexto, y en muchos casos se lo refuerza por medio del comercio agrícola, en especial aquel regulado por las corporaciones transnacionales. Se generan “complejos agroindustriales comandados por grandes corporaciones transnacionales o transnacionalizadas que se vinculan con el comercio mundial de productos agropecuarios, la provisión de insumos y tecnología agropecuaria, el procesamiento industrial y la distribución final de alimentos” (Teubal, 2001).

Estas circunstancias desembocan en una pérdida de la soberanía. Los países mantienen ciertas formas de soberanía formal (por ejemplo entregar documentos de identidad o imprimir el papel moneda), pero muchas otras fun-

ciones han sido recortadas, se desvanecieron o fueron transferidas a un espacio transnacionalizado. Las capacidades del Estado en diseñar sus políticas económicas son redefinidas desde el espacio global, donde muchas de ellas quedan en manos de agentes propios de la gobernabilidad mundial (tales como el FMI y el Banco Mundial) o el entramado de corporaciones transnacionales. Por un lado se debilita y reduce, pero también es cierto que en otros aspectos se fortalece y actúa con decisión, justamente para proteger y profundizar esa vinculación global (por ejemplo, por las protecciones al libre flujo de capitales).

Algunos acuerdos comerciales, y en especial los TLCs convencionales, son ejemplos de ese doble juego: Por un lado, se pierden capacidades de gestión estatal (en nuestro caso, en cuestiones claves como la intervención gubernamental para subsidiar el sector campesino), y las organizaciones ciudadanas denuncian esas renunciadas. Pero otro lado, esos gobiernos asumen esos compromisos específicamente para fortalecer sus vínculos a ciertos flujos de capital y mercancías; no dudan en sacrificar las producciones agrícolas convencionales a favor de sus sueños de exportaciones industriales.

También es cierto que en muchos casos, la integración regional ha quedado teñida con cuestiones de seguridad nacional y regional, y es evidente la presencia de Estados Unidos en el área militar y de lucha contra el narcotráfico. Recordemos en este sentido que la estrategia de seguridad nacional de Washington incluye un componente de vinculación con acuerdos de liberalización comercial, y específicamente menciona en ese sentido a Colombia.

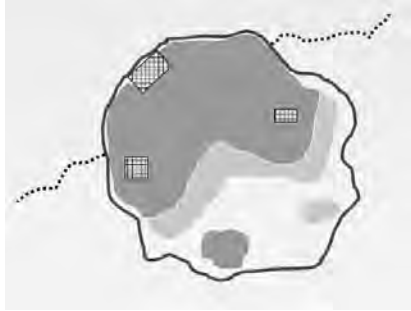
Los acuerdos comerciales convencionales son un factor más de pérdida de soberanía, donde el caso más claro ha sido el papel de México en el TLCAN. Se mantiene la soberanía formal, pero la economía mexicana se volvió muy dependiente de la de Estados Unidos, y no se ha logrado avanzar en un proceso de integración política. Es más, la propuesta de un muro fronterizo entre Estados Unidos y México deja en claro que no existe una articulación política que solucione adecuadamente el problema de las migraciones.

En el seno de los países se observa una condición particular: la presencia estatal y la cobertura de los derechos esenciales (como puede ser la disponibilidad de centros educativos, salud, justicia, etc.), no cubre todo el territorio. Existen amplias zonas donde esa cobertura es limitada y en otras simplemente no existe; el Estado no está presente y no se aseguran los de-

rechos ciudadanos básicos. Esto genera un fenómeno de “desterritorialización” donde el Estado-nación sólo está presente en algunas zonas, y muchas de ellas están directamente vinculadas a enclaves asociadas a las exportaciones de recursos naturales. Si bien en unos sitios es incapaz de brindar seguridad a los ciudadanos, en otros otorga protección a los bienes de los “inversores”. Esto es particularmente evidente en las zonas rurales tropicales, en amplias regiones andinas, así como en algunas zonas de Argentina, donde no se impone justicia, no se ofrecen servicios básicos a los pobladores locales, y no existen controles ambientales. Pero en cambio, el Estado es visible en los yacimientos mineros, las explotaciones petroleras o los puertos de embarque de granos, todos los cuales son enclaves o nodos ligados directamente a las exportaciones, y por lo tanto a la globalización (Gudynas, 2005).

En efecto, esos enclaves son origen de las exportaciones, y están interconectados entre ellos y con los centros urbanos de procesamiento. Pero además reciben inversiones, insumos e incluso tecnología. Iniciativas como el IIRSA en realidad apuntan a conectar estos enclaves hacia los puertos de partida de las exportaciones. Obsérvese que los principales corredores de comunicación de la iniciativa son transversales al continente y sirven para acceder a puertos oceánicos; en especial están orientados a asegurar vías de salida a los enclaves de producción que se están expandiendo en las zonas centrales del continente, en especial en Brasil, hacia los puertos en el Océano Pacífico, para alcanzar destinos en Asia. Por lo tanto el IIRSA en realidad no genera integración dentro del continente sino que es un ejemplo de una inserción “extrovertida” en la economía global.

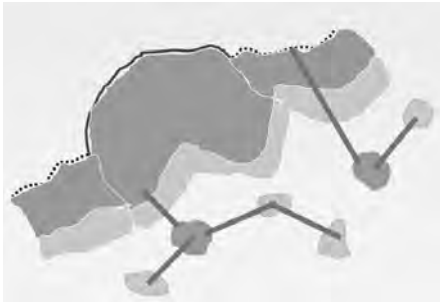
Esta situación se repite en varios países, y por lo tanto se genera un mapa de América del Sur donde hay una fragmentación territorial: zonas donde el Estado está presente y otras en las que aparece ausente. Es importante advertir que hay una intervención efectiva del Estado en mantener los enclaves y en conectarlos entre sí hacia los mercados globales, y por lo tanto antes que una reducción del Estado, en realidad se observa una reconfiguración tanto en sus funciones como en sus expresiones territoriales.



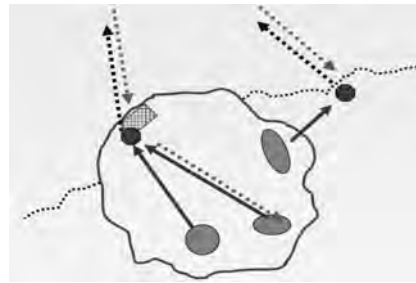
Presencia parcial del Estado en el territorio nacional. Representación esquemática de un país donde el Estado y la cobertura de derechos está presente con diferente intensidad en su territorio (escalas de gris)



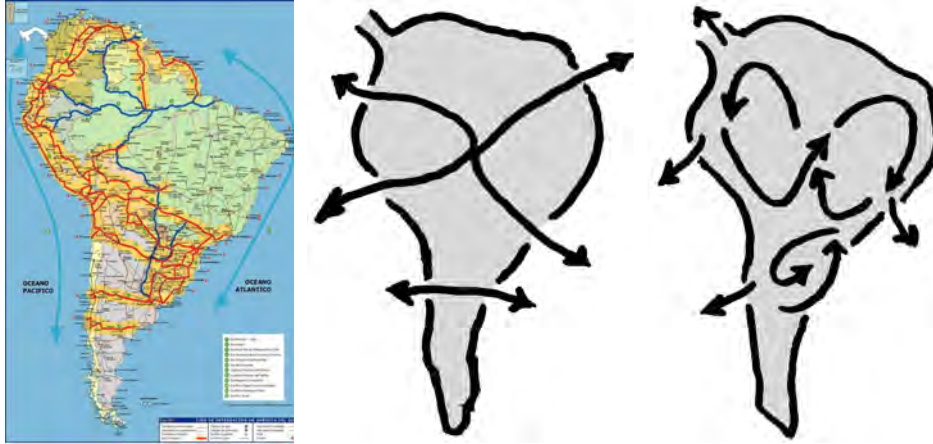
Fragmentación territorial. Es escala regional esa presencia parcial se repite en los países vecinos y desemboca en una fragmentación territorial.



Nodos y enclaves vinculados en un paisaje fragmentado. Los nodos y enclaves con presencia estatal, rodeados por sitios sin esa cobertura, están vinculados entre sí.



Nodos y enclaves conectados con la globalización. Los nodos y enclaves originan flujos de recursos hacia centros de procesamiento nacionales y de allí son exportados. A su vez, los nodos reciben aportes de capital, tecnología e información.



(de izquierda a derecha) 1. Ejes de infraestructura propuestas por el IIRSA (rojo, ejes

terrestres; azul hidrovías). 2. La propuesta del IIRSA representa construir ejes de transporte hacia fuera de América del Sur, en tanto el énfasis está en llegar a los puertos oceánicos.

3. Integración física alternativa.

Una propuesta alternativa debe apostar a ejes de integración dentro del continente, donde el primer objetivo es comunicar las regiones entre sí como medio de emprendimientos productivos regionales. El acceso a los puertos no se excluye pero está incorporado en un programa de integración regional más amplio.

### Las perspectivas actuales y las lecciones del debate energético

La situación actual de los esfuerzos de integración regional se encuentra actualmente en un cruce de caminos. Partiendo desde orígenes distintos y siguiendo procesos también diferentes, han arribado a una situación similar caracterizada por un estancamiento en su "integración blanda". Las disputas políticas y comerciales dentro de los bloques se han acentuado en los últimos tiempos, y responden a varios factores, tales como la búsqueda de beneficios nacionales o la competencia vinculada a la inserción global. Por ejemplo, los problemas de interconexión energética y comercialización del gas entre Bolivia y Brasil, Paraguay y Brasil, Argentina con Chile y Uruguay, responden a ese tipo de factores. Por otro lado, las disputas entre Argentina y Uruguay por la planta de celulosa en el Río Uruguay se deben en parte a la competencia en la inserción internacional, y su persistencia refleja la incapacidad de derimir conflictos del MERCOSUR en tanto acuerdo inter-gubernamental. Asimismo, la falta de coordinación está limitando

un manejo más adecuado de recursos compartidos o en zonas fronterizas (como es el caso del la explotación del hierro del Mutún, en Bolivia).

La existencia de diferentes posiciones dentro de los bloques no son malas en sí mismas, y de hecho se observan en todo momento en el seno de la UE. Lo que es una dificultad mayor es que no se logran acuerdos duraderos, en algunos casos se logra un consenso pero su duración es corta y hay países que se lanzan en acciones unilaterales

A pesar de estas disputas se observan avances interesantes en un tema que ha centrado la agenda del último año: la energía. Es oportuno revisar unos aspectos claves de las discusiones sobre energía, ya que allí están claramente en disputas dos estilos de integración, y es pertinente preguntarse por qué no está ocurriendo un proceso similar en la agricultura. En efecto, se observa estrategia de vinculación energética convencional basada en acuerdos comerciales clásicos de compra-venta de energía, dependientes de las demandas de mercado, y donde las empresas que intervienen (sean estatales o privadas) buscan maximizar su rentabilidad y sus ventajas en esos negocios; sus agentes son empresas transnacionales del hemisferio norte como algunas empresas translatinas. Bajo esta postura no existe una integración energética, en el sentido de poner en común los recursos energéticos, elaborar emprendimientos conjuntos, y que sirvan a iniciativas productivas compartidas. Simplemente tienen lugar contratos de compra-venta, o una empresa llega a un país donde realiza inversiones para obtener energía que luego comercializará. El ejemplo más claro de estas prácticas ha sido Petrobras.

La segunda estrategia es mucho más reciente, está en sus etapas iniciales y es promovida por Venezuela. También incluye acuerdos de comercialización y promueve las interconexiones, pero ofrece la novedad de intentar compartir los recursos energéticos y vincularlos a proyectos productivos conjuntos. El agente clave es la empresa petrolera estatal PDVSA, que establece proyectos conjuntos o empresas mixtas entre ella y un socio local. La particularidad es que se otorga participación a ese socio local en emprendimientos petroleros dentro de Venezuela. Siguiendo ese camino, Venezuela y PDVSA han generado una intrincada red de acuerdo con muchos países latinoamericanos, donde muchos de sus convenios significan una carga financiera mayor para Caracas.

Por el contrario, si bien Brasil se presenta como líder regional, hay que admitir que no ha seguido un camino de este tipo, no otorga coparticipación a

emprendimientos dentro de su territorio, y sus empresas actúan unilateralmente en los países vecinos. Entretanto, Venezuela ha asumido algunos de esos costos.

Una vez establecidas esas dos perspectivas, surge inmediatamente la pregunta si existe una situación similar en el caso agropecuario. Venezuela incluyó un componente de comercio agrícola en su TCP con Bolivia, orientado en particular a asegurar la compra de soja boliviana debido a la pérdida de otros destinos andinos. Pero no se ha logrado estructurar emprendimientos conjuntos, con contrapartes otorgadas mutuamente en la producción agropecuaria. Es más, Venezuela ha aplicado algunas barreras al comercio de soja, que si bien son entendibles en tanto requieren certificaciones de granos no transgénicos, también evidencian las dificultades persistentes en estos acuerdos.

Venezuela acordó con Argentina la creación de una empresa mixta PDVSA-Agroindustrial, para transferencia de tecnología agropecuaria argentina. Sin embargo, el emprendimiento fue puesto bajo la dirección del grupo argentino Los Grobo, que pertenece a G. Grobocopatel, un actor agroindustrial mencionado más arriba. El proyecto implica la mayor exportación de tecnología agropecuaria de la historia argentina y apunta a cultivar 100 mil has de soja, maíz y sorgo en los próximos cuatro años. El emprendimiento ha recibido muchas críticas en Venezuela, y además es visto como una apuesta a emprendimientos agroempresariales convencionales.

Pero más allá de estos y otros ejemplos puntuales, todavía no existen programas sustanciales de integración agropecuaria, ni en las posturas convencionales de la integración ni en el programa alternativo venezolano. Una vez más, la agropecuaria ha quedado relegada.

### **Cruce de caminos**

Los países defensores del “regionalismo abierto” en sentido estricto han establecido acuerdos de libre comercio y reforzado su apertura; este es el caso de México, Chile, Perú, Colombia y varias naciones centroamericanas. Los acuerdos dentro de América Latina serían, según esta perspectiva, convenios de libre comercio, y se complementarían con aquellos logrados con el resto del mundo. En el caso de los países andinos, no lograron articular un proceso de integración más profundo dentro de la CAN, ya que su meta está en la apertura comercial y no se plantean lograr otros acuerdos, como por ejemplo, políticas productivas comunes. En el caso del SICA tampoco

se logra dar el paso a un arancel externo común y construir un mercado regional, y ese problema sin duda se ha agudizado con la firma del DR CAFTA. Por lo tanto, la CAN y el MCCA terminan siendo en su esencia TLCs regionales; los encuentros presidenciales y las estructuras regionales se convierten en foros políticos.

Una segunda estrategia está basada en un modelo de integración a la europea, que intenta generar un mercado común que avanza en paralelo a una estructura política. El intento más reciente está representado por el MERCOSUR. Pero ese esfuerzo chocó contra la imposibilidad de dar el necesario paso a la supranacionalidad, y fue en particular Brasil el que no aceptó esa medida. En tanto ese país también es la mayor economía sudamericana, podía haber ensayado una medida sucedánea o paliativa de permitir ciertos niveles de comercio asimétrico que beneficiaran a los países vecinos más pequeños. Pero Brasil tampoco estuvo dispuesto a cubrir ese costo, y por el contrario su comportamiento en algunas disputas (notablemente el caso del gas con Bolivia), no logró romper la lógica empresarial de maximizar ventajas y renta. La única concesión sustantiva fue otorgada a Argentina, aceptándose un convenio comercial de protección de sectores sensibles, lo que permitió reducir los roces con Buenos Aires, pero a costa de aumentar el desencanto de Paraguay y Uruguay.

Es cierto que el MERCOSUR mantiene algunos niveles de proteccionismo comercial a nivel del bloque, y se ha construido una densa red de acuerdos políticos, culturales, etc., pero a pesar de ello, el bloque avanza y retrocede alrededor de problemas comerciales, que no puede resolver en tanto se carece de un marco normativo supranacional, y por lo tanto se sigue estancado bajo una unión aduanera muy incompleta. Esto explica por qué el bloque se estanca en una forma de integración débil y se desempeña sobre todo como un foro político. El hecho relevante actualmente es que parece haber una aceptación (mezclado con cansancio) de esta situación entre los socios del MERCOSUR.

Por lo tanto, los acuerdos recostados sobre una perspectiva de libre comercio como la CAN y el MCCA, terminan en foros políticos; siguiendo un camino distinto, y por razones diferentes, el MERCOSUR también se encuentra estancado convertido en un foro político. Los procesos son diferentes, las metas son distintas, pero nos encontramos en un cruce de caminos donde estos bloques mantienen sus órganos de debate político pero no logran avances sustantivos en coordinaciones económicas y productivas. Esto explica en buena medida las razones por la cual el intento de unidad su-

damericana, sea bajo el nombre de Comunidad o de Unión, también se expresa como un foro político.

En estos casos es necesario considerar el papel de Brasil. Como se indicó arriba, los sucesivos gobiernos brasileños han mantenido un programa de liderazgo regional por consenso o benévola. En su primera etapa el énfasis fue el MERCOSUR y América del Sur; pero en los últimos años Brasil se ha presentado a sí mismo como un "global trader", y por lo tanto ha buscado un mayor protagonismo a escala global (intenta conseguir un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y desarrolla un intensísima agenda sobre la OMC). En esas tareas, se invoca el liderazgo dentro de América del Sur como trampolín para el protagonismo global. Pero, no se acepta dar los pasos de supranacionalidad con los socios comerciales en tanto se entiende que ello podría limitar la soberanía nacional. Por estas razones, el mantener al MERCOSUR e incluso a la Comunidad Sudamericana de Naciones como foros políticos es funcional a la estrategia brasileña, en tanto evita los costos comerciales y permite ejercer el liderazgo político.

En el caso específico agropecuario, Brasil está en una fase de expansión agrícola desde mediados de la década de 1990, donde confluyen varios factores que van desde las demandas disponibles en los mercados globales a aspectos estructurales internos, como los bajos costos de mano de obra y la disponibilidad territorial. Esos factores encierran externalidades sociales y ambientales considerables. Pero esto hace que Brasil tenga muchos mayores márgenes de maniobra en las negociaciones comerciales; incluso en escenarios donde persisten las ayudas internas en Estados Unidos y el proteccionismo de la UE, los brasileños pueden seguir aumentando su producción ya que disponen de territorio sin explotar, y generan una competencia insostenible por volumen. Argentina ofrece actualmente la balanza comercial proporcionalmente más beneficiosa para los productos agroalimentarios (MAP 20006a), pero sus capacidades de ampliación son más limitadas. En cualquiera de estos casos, así como en Bolivia, Perú y Paraguay, el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas naturales conlleva un severo impacto ambiental negativo.

El cambio más importante en este escenario es el surgimiento de Venezuela y su promoción de otra perspectiva sobre la integración regional. Este país defiende una relación más estrecha entre las naciones y una mayor autonomía frente a la globalización. Esto incluye convenios entre empresas estatales venezolanas con compañías locales, creación de consorcios mixtos de Venezuela con otros países, y como se comentó más arriba para el caso

energético, se permite el acceso a la explotación de recursos dentro de Venezuela, y acuerdos comerciales preferenciales.

La base conceptual de la perspectiva venezolana es por ahora más difusa que la observada en otros casos; es todavía un proceso en construcción y en algunos momentos hay posturas contradictorias. Si bien hay diferencias significativas con las posturas convencionales, todavía no se han concretado propuestas en otros sectores.

### **El regreso al desarrollo rural: una vez más, el sol y el suelo**

La crisis del proceso de integración regional tiene varias caras. Una de ellas es la limitada atención que le ha otorgado a los temas del desarrollo rural. El crecimiento de las exportaciones agropecuaria ha generado una ilusión de un sector pujante, moderno y vigoroso, cuando en realidad esas circunstancias se deben en especial a las demandas originadas en otras regiones que a verdaderas ventajas y fortalezas locales. Como se indicaba al inicio del presente reporte, una vez más nos salvan el sol y la fertilidad de nuestros suelos.

Las estrategias agropecuarias de América Latina responden a circunstancias externas, especialmente las demandas de los mercados internacionales y los niveles de precios de los productos básicos, antes que medidas internas. Esta limitación se agudiza al advertir que, por el contrario, las políticas internas de los grandes países industrializados, como Estados Unidos, generan consecuencias sobre los mercados globales agropecuarios, y terminan afectando a las naciones latinoamericanas.

Parecería entonces que la integración regional discurre por un carril, y el mercado agropecuario orientado a otros continentes, se mueve por otro carril. Los encuentros y las superposiciones son limitados, a excepción de las negociaciones como las que se llevan a cabo en el seno de la OMC. Por otro lado, la integración actual no ha cumplido con las promesas ofrecidas desde las tiendas económicas convencionales, y en especial generar encadenamientos productivos y promover el crecimiento de las manufacturas a partir del comercio regional. Incluso en casi todas las economías grandes y medianas de la región, la proporción de exportaciones de manufacturas sigue siendo pequeña y se ha mantenido estancada; en el caso de México se ha registrado un incremento sustancial debido a la vinculación funcional de la economía de ese país con la de Estados Unidos.

En este contexto queda en evidencia las limitaciones y debilidades de las estrategias en desarrollo rural en nuestros países. En muchos casos prácticamente ya no existen las políticas rurales, y solamente se intenta una gestión que reduzca la presión social por la pobreza o conflictos locales, y que asista al sector agroempresarial dedicado a las exportaciones. La gestión rural puede quedar reducida a acciones como la ayuda alimentaria o la construcción de carreteras.

La integración regional, ha pesar de su estancamiento y crisis recurrentes, en más de una ocasión ha ofrecido pistas y ejemplos sobre el valor de la coordinación entre naciones para enfrentar estos problemas. Los países pequeños y medianos (y todos los latinoamericanos lo son desde una perspectiva global), siempre han logrado mayores concesiones cuando negocian en grupo. Asimismo, el comercio intra-regional ofrece mayores ventajas para los productos con mayor valor agregado y por lo tanto con mayor generación de empleo. Pero además, la complementaridad productiva abre las puertas a resolver rápidamente los problemas de alimentación y pobreza rural que persisten en muchos países. Por lo tanto, la integración regional encierra muchas mas opciones para un desarrollo rural alternativo de las que usualmente se asumen.

## ***CUATRO***

### **OTRA INTEGRACION REGIONAL PARA OTRO DESARROLLO AGROPECUARIO**

La situación actual de la integración regional, y en especial el abordaje del sector agropecuario, encierra varias lecciones que ilustran un camino posible para abordajes alternativos. Seguidamente se presentan algunas ideas claves en ese sentido. Es necesario recuperar y potenciar la discusión y construcción de políticas en desarrollo agropecuario, y articularlas en un marco más amplio de desarrollo rural. El debate y análisis sobre el desarrollo rural sigue estando en segundo plano, y es necesario volver a revitalizarlo. Esto requiere acciones tanto en el campo académico, como potenciar el papel de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo, así como incentivar el debate político.

Las actuales discusiones sobre temas específicos como seguridad alimentaria, pobreza o migración rural – urbana, deben ser contextualizados dentro de la temática del desarrollo rural. Esas discusiones no pueden llevarse delante de una manera amplia y comprehensiva si no se abordan toda la problemática del desarrollo rural.

El desarrollo rural no puede ser abordado como una “caja negra” sin relaciones externas, sea a nivel local o nacional. Siempre tiene lugar en un contexto territorial y en un marco de relaciones internacionales. Es más, los resultados indicados arriban dejan en claro que los procesos internacionales, y en especial el comercio internacional, son una de las fuerzas determinantes en los estilos de desarrollo rural que se observan actualmente en América Latina. En muchos casos los Estados nacionales no generan estrategias propias, y apenas logran implementar planes de mitigación o asistencia, mientras que en otros casos, los gobiernos siguen esas tendencias internacionales, las promueven y acentúan.

En ese un marco internacional, las instituciones de la gobernanza global, como la OMC, los acuerdos comerciales internacionales, como el GATT, así como el papel de los agentes empresariales, y en especial las corporaciones

transnacionales, son determinantes en configurar las condiciones bajo las cuales se realiza la inserción internacional de los países de América Latina.

En tanto las exportaciones agropecuarias son uno de los medios privilegiados para esa inserción global, el sector rural está directamente afectado por los vaivenes que tienen lugar en esos espacios. Las cotizaciones a futuro en la Bolsa de Granos de Chicago desencadenan alzas y descensos en cultivos claves, que a su vez determinan si las intenciones de siembra aumentarán o se reducirán en nuestros países. A su vez, los países intentan medidas de promoción o ayuda a partir de esas mismas señales.

Esta dinámica exige mantener una atención constante a los impactos de las dinámicas internacionales sobre el agro latinoamericano. En ese sentido puede ser importante explorar un mecanismo de “observatorio” de los factores internacionales que operan sobre sectores agrícolas claves en América Latina, considerando sus efectos tanto en superficie como en número de personas involucradas. Un observatorio de ese tipo debería realizar un seguimiento de tendencias globales, tales como las tendencias en los cultivos principales, sus cotizaciones de mercado, y la dinámica comercial. Por ejemplo, el USDA realiza un seguimiento de ese tipo pero claramente tiene un objetivo puesto en los “farmers” de Estados Unidos. Un “observatorio” orientado a América Latina, y a los pequeños y medianos productores, debería basarse en otra filosofía de análisis pero aportar información que sea rigurosa y entendible para sus destinatarios privilegiados.

Es necesario comenzar a abordar nuevos temas de discusión, y reformular los contenidos simbólicos del discurso alternativo. El nuevo discurso aparece desde algunos representantes de la nueva generación de actores rurales empresariales así como desde los espacios científicos que defienden los transgénicos y otras innovaciones tecnológicas. Frente a ello, el discurso comprometido con campesinos y pequeños agricultores mantiene más o menos su misma estructura, apela a imágenes ya conocidas, y en muchos casos queda enredado en una invocación al inmovilismo, la denuncia y las reacciones sintomáticas. Por lo tanto es necesario explorar nuevas formas de comunicación y nuevas imágenes simbólicas, en especial aquellas relacionadas con la calidad de vida y el aporte de las economías rurales al desarrollo local, las potencialidades de nuevos nichos exportadores basados en otros tipos de producción, tales como la producción orgánica.

La integración regional no es un elemento más a considerar en el desarrollo alternativo. Por el contrario, otro tipo de integración regional es un compo-

nente esencial para un programa de desarrollo alternativo. Esto se debe a que cualquier re-estructuración del desarrollo agropecuario sólo es posible si se realiza bajo articulaciones y complementaciones con los países vecinos. En especial es necesario lograr una desvinculación selectiva frente a las presiones de la globalización actual, y buscar mercados alternativos dentro de la región, que permitan pasar de los grandes monocultivos de exportación, a productos de menor impacto ambiental y mayor generación de empleo.

Las reconversiones de este tipo sólo son posibles si se pueden generar articulaciones productivas entre los países Latinoamericanos, y es precisamente esta condición la que hace necesaria la integración regional. Estos aspectos se desarrollan con más detalle más abajo.

Establecida la necesidad de la integración regional como condición indispensable para otro desarrollo, es indispensable evaluar los contenidos de ese proceso. Las tendencias actuales orientan la integración hacia los intercambios comerciales y la participación en la globalización actual. La integración alternativa debería orientarse a partir de otras perspectivas muy distintas: recuperación de la autonomía frente a la globalización contemporánea, generar las condiciones de un desarrollo sostenible, y compartir recursos para erradicar la pobreza y elevar la calidad de vida.

### **Regionalismo autónomo**

La integración regional debe incorporar una recuperación de la autonomía, tanto en el plano continental como frente a los procesos globales actuales. Cualquier ensayo de desarrollo rural alternativo no es posible si no se quiebra la situación de dependencia y subordinación del actual entramado global. Es necesario dejar de responder a los vaivenes de las cotizaciones de los granos o abandonar la dependencia de los proyectos de inversión extranjera. Es indispensable recuperar la autonomía, y por lo se deben generar condiciones que permitan decidir libremente cómo construir esa apuesta alternativa. El sentido del concepto de autonomía no implica caer en un aislacionismo frente al resto del mundo, sino en recuperar las capacidades de escoger en cuáles dimensiones de la globalización se participará, administrar esa participación y poder regular y amortiguar sus efectos.

Este tipo de autonomía, como eje central de otro tipo de integración regional, ha sido planteado en varios estudios de CLAES y discutido con organi-

zaciones sociales especialmente en el Cono Sur, como parte de la propuesta de un “regionalismo autónomo” (véase por ejemplo Gudynas, 2005c).

### **Articulación productiva y comercio regional**

La articulación productiva está basada en lograr que diferentes eslabones de los procesos productivos se encuentran distribuidos en los distintos países que ensayan la integración, en priorizar el acceso a bienes y servicios desde el seno del proceso de integración, y complementar las ofertas de unos con las necesidades de otros.

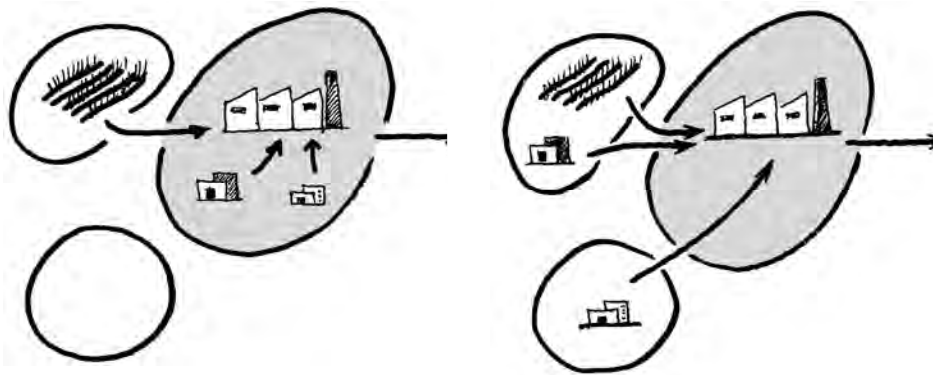
Hasta el momento, los principales circuitos de comercio regional han mantenido las asimetrías entre los países, y se repite a escala continental una relación donde la nación más grande compra materias primas de sus vecinos más pequeños, para procesarlos dentro de sus fronteras y exportar productos manufacturados. Los eslabonamientos compartidos entre naciones no ha resultado de políticas efectivas dentro de los grandes bloques, sino que lo pocos ejemplos exitosos se deben a decisiones empresariales, donde las corporaciones planifican y coordinan su producción a escala regional.

La alternativa a esta situación es lograr que diferentes eslabones de las cadenas productivas se encuentran distribuidos en los distintos países de un bloque; en otras palabras, que las naciones que aporten productos primarios también pueden participar de algunos de los pasos en la manufacturación.

Obsérvese que medidas de este tipo además generan mayores flujos de comercio intra-regional, lo que contribuye a elevar la autonomía frente a la globalización. En el caso agropecuario se pueden plantear muchos ejemplos, donde unos países pueden proveer el producto inicial, pero también pueden participar en otros aspectos, sea en el procesamiento directo del producto (por ejemplo, elaborar aceites a partir de la soja), como en insumos necesarios para esa cadena (manufactura de envases para los aceites).

Actualmente la especialización productiva agropecuaria está determinada en buena medida por las demandas de los mercados internacionales. En el caso de una integración alternativa, los usos productivos sobre la tierra deben resultar de un balance entre las aptitudes ecológicas y las necesidades regionales. Esto plantea cambios de concepción importante. En el primer lugar, en adaptar los usos agropecuarios a las capacidades ambientales

de cada sitio; se deben priorizar aquellos que resulten en los mejores rendimientos con los menores impactos ambientales. Por ejemplo, convertir los bosques tropicales en savanas de pasturas para llevar adelante ganadería no tiene sentido desde el punto de vista ambiental y productivo; de la misma manera, intentar cultivos de frutos tropicales en las praderas templadas tampoco tiene sentido. Sin embargo, existen en la actualidad un proceso de savanización de los ecosistemas amazónicos, cobijado por las ventajas comerciales. En este caso la regionalización dentro de América Latina debería hacerse bajo criterios ecológicos, sociales y económicos, configurando entonces “bioregiones” que son complementarias entre sí.



Integración sin encadenamientos productivos dentro de un bloque. Se reproduce una relación unidireccional basada en la venta de materias primas. Integración donde todos los países del bloque participan de al menos un eslabón en el procesamiento de materias primas.

En segundo lugar, la determinación de las demandas se hace en una escala regional, y los recursos se administran también desde el punto de vista regional. Aquellas regiones especializadas en un producto pueden comerciar con regiones que se especializan en otros productos; por ejemplo, la ganadería de las praderas del sur frente a frutas tropicales. En el caso del Cono Sur, Evia (2002) ha realizado un ejercicio basado en bioregiones y apelando al modelo de “regionalismo autónomo”, y contemplando fuertes restricciones ambientales, de todas maneras se cumplen todas las metas de alimentación al año 2025 y se logran excedentes exportables.

Es importante advertir que en muchos casos la apelación a una autosuficiencia productiva dentro de cada país también encierra riesgos, ya que no es posible generar todos los tipos posibles de alimentos dentro de cada país. Intentar una diversificación amplia de la producción agroalimentaria terminaría permitiendo cultivos de alto impacto ambiental. Siguiendo esta perspectiva, la seguridad alimentaria y en especial la soberanía alimentaria tienen un componente regional.

En efecto, está al alcance de la mano lograr una soberanía alimentaria por ejemplo sudamericana, si se implementaran verdaderos programas conjuntos y coordinados en la producción agrícola, donde los excedentes generosos que se logran en los países del Cono Sur serían suficientes para cubrir las demandas de las zonas rurales más empobrecidas de todo el continente.

### **Soberanía y políticas comunes**

Las articulaciones productivas requieren instalar una “política agropecuaria común” en cada bloque. Ese extremo se encuentra desacreditado, y en especial en la CAN y el MERCOSUR, no sólo por sus problemas internos, sino por la constante crítica de varios gobiernos a la PAC - Política Agropecuaria Común de la Unión Europea, sobre la que está basado su esquema de protecciones y subsidios. No debería confundirse la valoración del contenido de las medidas europeas con la relevancia de lograr una “política común” sectorial. Una integración alternativa requiere políticas comunes, y entre ellas es clave la agropecuaria, de manera de reducir la actual competencia entre las naciones en su acceso a los mercados internacional, poder iniciar negociaciones coordinadas en la institucionalidad global para obtener mayor autonomía y mejores condiciones de comercialización, y para permitir la coordinación productiva. Hasta ahora la falta de esas políticas productivas regionales sólo ha generado algunas ventajas episódicas, mientras que en el mediano plazo ha erosionado la propia posibilidad de profundizar la articulación productiva.

La generación de políticas comunes nos lleva a discutir la redefinición de soberanía en los procesos de integración regional. Los acuerdos actuales se limitan al plano comercial, o han adaptado la forma de convenios intergubernamentales, debido a percepciones defensivas de la soberanía. Es así que una política común, basada en normas supranacionales, es resistida por muchos gobiernos, y en especial por el de Brasil. Sin embargo, los países de América Latina, tanto Brasil así como las demás grandes economías (notablemente México), solo mantienen aspectos formales de la soberanía, mien-

tras su autonomía en construir sus propias políticas de desarrollo es muy limitada. En este otro sentido, la soberanía se ha perdido. Por lo tanto, la propuesta de “regionalismo autónomo” implica apostar a una soberanía regional compartida, donde cada país cede parte de su propia soberanía a favor de normas supracionales.

La concesión a esas normas regionales es una forma de ceder soberanía pero a cambio se logra autonomía genuina. Es más, bajo la actual marcha de la globalización, una integración más estrecha es la única oportunidad real con la que cuentan los países de América Latina para recuperar una soberanía sustantiva. El problema es que en los últimos tiempos, los nuevos gobiernos progresistas o de izquierda han desencadenado no sólo mecanismos defensivos de la soberanía convencional sino que los han teñido de disputas nacionalistas (por ejemplo en el caso de las controversias entre Bolivia y Brasil por el gas). Sin embargo un país en forma aislada tiene muy pocas posibilidades de enfrentar con éxito las condicionantes globales, ya que fácilmente podría ser excluido de los mercados globales o de los circuitos de inversión; pero esas posibilidades aumentan sustancialmente si un grupo de naciones logra actuar en forma coordinada tanto en sus reclamos internacionales como en mecanismos de asistencia recíproca y complementación económica.

Este tipo de integración supranacional no significa que se tome a todos los países como iguales, se olviden las asimetrías o se impongan las mismas recetas en todos los casos. La situación dentro de América Latina es diversa desde el punto de vista de la agropecuaria, tanto debido a los diferentes actores involucrados como al tipo de producción que predomina en cada país. No es aconsejable ensayar estrategias alternativas que asuman que toda la región padece de los mismos problemas, y que se pueda aplicar las mismas propuestas a todos los países. Asimismo, hay una cierta resistencia a manejar esta diversidad en tanto se asume que puede dañar la imagen o el deseo de unidad continental de Latinoamérica. Sin embargo, cualquier estrategia de acción alternativa para lograr una buena recepción entre los actores sociales debe estar en consonancia con sus urgencias y demandas, entre las cuales hay diferencias, y debe poseer grados de aplicabilidad posible para generar alternativas concretas de cambio, las que también deben ajustarse a las condiciones nacionales. Finalmente, esa propia diversidad abre las puertas a la complementaridad productiva, la que es una de las opciones más fuertes para ensayar otro tipo de integración.

### **Funciones y dimensiones**

Hoy se reconoce que la agropecuaria cumple muchas funciones además de las meramente económicas como generadoras de mercancías transables en el mercado. Entre ellas se encuentra el sustento y soporte que brinda a estilos de vida tradicionales, el sostenimiento de la familia rural, la configuración de paisajes específicos, y bajo opciones sostenibles de manejo contribuye a la recuperación del suelo y la preservación de los ciclos hidrológicos.

Esta visión ampliada de la agricultura ha sido aceptada en ámbitos académicos, y tiempo atrás fue recuperada por iniciativas regionales como las promovidas por el IICA. Sin embargo, el estilo de desarrollo agropecuario mercantil vuelve a reducir a la agricultura a una mera proveedora de commodities, y sus otras funciones tienden a desaparecer. A ello se ha sumado que la UE presentó en las negociaciones agrícolas su concepto de “multifuncionalidad” agrícola como explicación y justificación de su sistema de protección, con lo cual generó una rápida respuesta desde varios países latinoamericanos. En especial Argentina cuestionó esa idea en el ámbito de la OMC, y a partir de allí es mirada con desconfianza por muchos gobiernos.

Más allá de las palabras que se usen está claro que la agropecuaria cumple muchas funciones y en varias dimensiones. Las organizaciones ciudadanas deben recuperar estos aspectos, generar sus propios términos para ese concepto, y volver a colocarlos en las negociaciones de la integración regional. Esta problemática apenas está esbozada, por ejemplo, en la iniciativa de desarrollo rural andina, mientras que no ha cobrado protagonismo dentro del MERCOSUR.

### **Disputa ciudadana y reconstrucción política**

La actual marcha de las estrategias agropecuarias y de la integración regional volcada a los tratados de libre comercio genera muchos conflictos sociales. Los grupos que son afectados por la liberalización comercial, tienden a organizarse y enfrentan esos convenios. Los sectores de campesinos, pequeños productores y productores familiares son los más sensibles a la apertura de los mercados agropecuarios, y rápidamente reciben sus efectos negativos. El balance de esas luchas sociales han sido poco exitosos, ya que a pesar de esa oposición, los tratados de libre comercio de todas maneras

han sido aprobados. En todos los casos, las reacciones ciudadanas apuntan a la falta de transparencia e información en el proceso de negociación, al privilegio de intereses empresariales sectoriales sobre los intereses generales, y la falta de liderazgo y ejercicio efectivo en defensa de los intereses nacionales (véase por ejemplo, el reclamo de las organizaciones del campo mexicano para renegociar el TLCAN – cuadro).

---

Cuadro

**DIEZ RAZONES PARA QUE MEXICO DECLARE UNA MORATORIA DE TRES AÑOS AL CAPITULO AGROPECUARIO DEL TLCAN:**

1. Porque el sector agropecuario y rural mexicano se encuentran en una situación de grave daño económico, social y ambiental, en gran parte debido a las importaciones agroalimentarias y forestales procedentes de los Estados Unidos.
2. Porque los Estados Unidos han incumplido el espíritu y la letra del TLCAN así como los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio que estipulan claramente la eliminación de prácticas desleales de comercio y la disminución de subsidios agrícolas que distorsionan el comercio internacional. Los subsidios del gobierno norteamericano pasaron de 5 mil millones de dólares en 1994 a 32 mil millones de dólares en el año 2000.
3. Porque debido a lo anterior se provoca una caída artificial en los precios agrícolas internacionales y les otorga una ventaja artificial y desleal a las exportaciones agroalimentarias norteamericanas hacia México.
4. Porque los subsidios agrícolas del gobierno de los Estados Unidos hacen que se fijen precios de mercado por debajo de los costos de producción, llevando esto a la formación de precios dumping.
5. Porque a su vez el gobierno mexicano brinda una protección especial y desgravamiento a las importaciones norteamericanas y reduce en términos reales los subsidios a nuestro sector agrícola, provocando la caída de los precios reales y la pérdida de rentabilidad a los agricultores mexicanos.
6. Porque las importaciones agroalimentarias procedentes de los Estados Unidos han dejado mucho que desear en materia de calidad y sanidad. Hemos sido inundados por alimentos dañinos a la salud humana y animal y que afectan nuestro medio ambiente. Así pasa con el maíz y la soya transgénicos, el maíz y el sorgo con aflatoxinas, carne y leche con hormonas o con años de refrigeración, etc.
7. Porque en realidad estos años del TLCAN no han sido de libre comercio. Los Estados Unidos han manejado un doble lenguaje: que México abra sus fronteras, pero ellos cierran discrecionalmente las de ellos; que nuestro país elimine los subsidios, pero que ellos los aumenten; calidad y sanidad a las exportaciones mexicanas, pero alimentos hipercongelados, con multitud de hormonas y químicos para los mexicanos.
8. Porque el apartado agropecuario del TLCAN fue mal negociado y mal implementado por los gobiernos de México y de los Estados Unidos, según lo reconocen ahora altos funcionarios de ambos países. Fue el fruto de la negociación de uno de los regímenes más autoritarios y corruptos de los últimos años: el de Carlos Salinas de Gortari.
9. Porque en ejercicio de nuestros derechos como ciudadanas y ciudadanos mexicanos no podemos permitir que el TLCAN esté sobre nuestra Constitución que establece que la soberanía nacional radica esencial y originalmente en el pueblo; porque en ella se garantiza el derecho al trabajo y porque faculta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo para que, en condiciones de emergencia económica, restrinjan y prohíban las im-

portaciones para regular el comercio exterior para beneficio de la economía y la estabilidad del país.

10. Porque el mismo TLCAN en su capítulo VIII referente a Medidas de Emergencia y las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio en su capítulo XXXI otorgan el derecho a un país a interrumpir los compromisos de desgravación por causas de seguridad nacional.

---

En esta arena política se dirimen muchas de las decisiones que involucran a los procesos de integración. Todos los esquemas latinoamericanos poseen algún tipo de mecanismo de participación ciudadana, pero por lo general es consultivo y no vinculante, y el poder de incidencia es muy limitado. A su vez, todo el andamiaje político de los esquemas de integración se encuentra erosionado, tal como los políticos internos dentro de cada país (como se indicó en la sección 1).

Es importante precisar algunos aspectos del debate político para abordar otro tipo de integración. Uno de sus componentes tiene que ver con el fortalecimiento democrático, y la conquista de espacios de representación y expresión para los actores rurales. En otras palabras, conseguir que sus voces sean escuchadas en los procesos de toma de decisión en el diseño de las políticas comerciales, y que además pueden incidir en ese aspecto en forma efectiva. A la luz de la experiencia de las “comisiones” asesoras en vigencia en varios esquemas de integración, es evidente que esa mera presencia no es suficiente, y el propio funcionamiento de esas comisiones debe ser reformulado. Simultáneamente se deben abrir los espacios de toma de decisión a nivel nacional a una, ya que las posturas que se negocian en la integración regional resultan de un proceso de decisión anterior en el seno de cada gobierno, y que por lo general es todavía más opaco.

El camino en estas tareas también apunta a recuperar a las personas en su condición de “ciudadanos”, en lugar de la de “consumidores” promovidos por las reformas de mercado. En esa línea, ese respeto a las posturas ciudadanas deben servir como protección y rescate de otras formas de organización social y económica de la producción rural, como la apelación al altruismo y la reciprocidad, tal como se observa en muchas comunidades andinas aún hoy en día.

Existen muchos ensayos y aportes prácticos que pueden generarse desde un espacio regional autónomo de base ciudadana, bajo la forma de “ejercicios de políticas agropecuarias comunes” como propuestas originadas en las propias organizaciones sociales. Entre ellas, por ejemplo, establecer plataformas compartidas de buenas prácticas agropecuarias regionales, de-

terminación de los aspectos centrales de los aspectos no-comerciales de la agropecuaria, requisitos y exigencias sociales y ambientales sobre la producción agropecuaria (en especial los monocultivos de escala), indicaciones precisas sobre las reformas de los mecanismos de gobernabilidad regional, etc. Estos “ejercicios” tienen dos finalidades: sus propios resultados y su uso frente a los organismos regionales, pero además generar una experiencia y una práctica de “política regional”, acercando a diferentes organizaciones y movimientos.

Finalmente, en el campo político es importante lograr una articulación más amplia entre los movimientos y organizaciones del campo. Esto significa buscar vinculaciones más estrechas entre los diferentes tipos de organizaciones, por ejemplo pueblos indígenas, organizaciones campesinas y asociaciones de agricultores familiares. En muchos casos se mantienen campos de acción muy diferenciados, donde la coordinación e incluso intercambio de información es dificultoso.

Asimismo, hay que apuntar a mejorar la vinculación con los asalariados rurales. Las experiencias de coordinación entre organizaciones sindicales y movimientos sociales durante las campañas contra el ALCA fueron muy buenas; sin embargo, el alineamiento de varias centrales sindicales con los gobiernos de izquierda ha desembocado a su vez en un distanciamiento de muchas organizaciones sociales, las que se han mantenido independientes desde el punto de vista partidario, y las que además han reaccionado más tempranamente contra los déficit de gestión gubernamental

---

Cuadro

**IDEAS CLAVES PARA CONSTRUIR ALTERNATIVAS**

Recuperar y potenciar la discusión y construcción de políticas en desarrollo agropecuario

El desarrollo rural siempre se debe analizar en su marco internacional,

El mercado y demanda internacional es determinante en configurar los estilos de desarrollo rurales regionales.

Analizar la utilidad y potencialidad de un “observatorio” de esas dinámicas globales y sus efectos específicos en los actores rurales latinoamericanos.

El discurso político debe incorporar nuevos contenidos simbólicos y rejuvenecerse.

La integración regional es condición necesaria para otro desarrollo agropecuario

La nueva integración regional debe partir de la complementación ecológica y productiva

---

### **Regulación del mercado y del Estado**

El debate político debe abordar el manejo de los recursos productivos y las regulaciones de esos procesos. La propiedad de la tierra permanece como un tema crítico en América Latina, dada la extrema inequidad en su acceso y los nutridos contingentes de personas que carecen de ella. Pero la obtención de la tierra no resuelve los actuales problemas, ya que sus propietarios inmediatamente quedan atrapados en las lógicas productivas actuales. Por lo tanto, debe implementarse un debate más profundo para una reapropiación social de los procesos productivos, sus reglas y sus métodos. De nada vale la propiedad sobre los medios de producción, sino la forma en que éstos se usarán están predeterminadas rígidamente, y entrañan en su seno los condicionantes para excluir y marginar a los productores rurales. Esta discusión se debe realizar también en los espacios de negociación comercial, tales como la OMC, ya que allí se originan muchas de esas reglas. Esto desemboca en una exigencia para los movimientos sociales rurales, en tanto deben prestar más atención a esa institucionalidad global e incidir sobre ella. En muchos casos esa tarea es dificultosa, ya que esos grupos están atrapados en las urgencias y demandas de sus circunstancias locales.

La regulación de los procesos productivos debe atacarse en al menos dos planos de expresión: el mercado y el Estado. Las posturas que intentaron relegar todo en el mercado han dejado un claro balance negativo, pero de la misma manera, la pretensión de efectividad absoluta estatal se encuentra igualmente bajo una fuerte crítica. La aproximación convencional a estas cuestiones se reduce a buscar los adecuados equilibrios entre mercado y Estado, dejando a los ciudadanos como rehenes de esos espacios. En la visión del desarrollo alternativo, por el contrario, tanto el mercado como el Estado deben estar bajo regulación social. Es evidente que necesitamos disponer de un cierto mercado, y también es necesario contar con un aparato estatal que sea efectivo. Uno y otro cumplen papeles distintos, y en todo momento deben estar sujetos a vías de evaluación y participación ciudadana, desde la cual generar respuestas políticas para regularlos y controlarlos.

Los mercados agropecuarios actuales necesitan mecanismos de regulación más efectivos, y es necesaria una presencia estatal más amplia, desde la promoción de la investigación y el desarrollo adaptado a las condiciones ecológicas nacionales y regionales, a la promoción de nuevas cadenas productivas. La economía campesina y los grupos de pequeños productos en-

deudados necesitan de medidas de cobertura urgentes, créditos blandos, y opciones productivos reales, donde el comercio regional puede otorgar vías de salida.

La discusión sobre una nueva arquitectura de los procesos productivos irremediamente lleva a discutir el papel de las barreras, subsidios en origen y diversas formas de proteccionismo. El debate no es sencillo, ya que hay muchos actores sociales rurales que desean su desmantelamiento, mientras que hay otros que reclaman que sus gobiernos los apliquen al considerar que son su única esperanza de sobrevivencia. Se deben determinar condiciones y criterios que permitan distinguir entre medidas de salvaguarda y protección legítimas, en el sentido de asegurar la sobrevivencia de los productores rurales, y aquellas que son espurias, y que están orientadas a lograr beneficios comerciales o ventajas empresariales. El punto en esta cuestión es que las organizaciones del campo deben participar activamente en generar esos criterios, deben elevar sus propias propuestas en ese sentido, y no pueden quedar a la espera de las iniciativas gubernamentales o de la OMC. Asimismo, esos criterios deberían ser regionales, y por lo tanto su construcción colectiva es otro ejercicio importante de trabajo a nivel regional.

A partir de estos ejemplos queda en claro que las opciones de trabajo para promover una perspectiva regional alternativa son múltiples, complementarias y abiertas a la iniciativa de las organizaciones ciudadanas.



## BIBLIOGRAFIA

- Alvárez, C. (comp.) 2003. La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula. CEPES, Cedec y Prometeo, Buenos Aires.
- Arias, D. 2007. "Agricultural Support Policies and Programs in Central America and the Dominican Republic in Light of Trade Liberalization ." Economic and Sector Study Series, February. Inter American Development Bank. Regional Operations Department II.
- Arrighi, G. 1998. A ilusao do desenvolvimento. Vozes, Petrópolis.
- Arroyo P., A. (comp). 2001. Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México.
- Arruda Sampaio, P. 2005. Que ha cambiado en Brasil después de Lula? El Juguete Rabioso, La Paz, No 124, pp 12-13.
- Barkin, D., R. Batt y B.R. DeWalt. 1991. Alimentos versus forrajes. La sustitución entre granos a escala mundial. Siglo XXI, México.
- Beck, U. 1998. Que es la globalización? Paidós, Barcelona.
- Bergsten, C.F. 1997. Open regionalism. Institute Internacional Economics, Working Paper 97-3.
- Birch, M.H. y J. Haar (comps.) 2000. The impact of privatization in the Americas. North Center Press, University of Miami, Miami.
- Burki, S.J. y G.E. Perry. 1997. The long march. A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade. World Bank, Washington.
- Burki, S.J. y G.E. Perry. 1998. Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Banco Mundial, Washington.
- Burki, S.J., G.E. Perry y W. Dillinger. 1999. Beyond the center: descentralizing the state. World Bank, Washington.
- Calva, J.L. 2004. Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA. El Cotidiano 19 (124): 14-22.
- CAN. 2003. Análisis del tratado de libre comercio Chile - Estados Unidos. Comunidad Andina, Secretaria General, Documento de Trabajo, SG/dt 221.

- CAN. 2004. Análisis del tratado de libre comercio Centroamérica – Estados Unidos. Comunidad Andina, Documentos Informativos, Secretaría General, SG/di620.
- CAN 2004a. Programa andino de desarrollo rural y competitividad agrícola. Comunidad Andina, Documentos Informativos, Secretaría General, SG/di 641.
- CAN 2004b. Lineamientos para una política de seguridad alimentaria regional en la Comunidad Andina. Comunidad Andina, Documentos Informativos, Secretaría General, SG/di652.
- CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. CEPAL, Santiago.
- CEPAL. 1991. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. CEPAL, Santiago.
- CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago.
- CEPAL. 2001. Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. Alfaomega y CEPAL, México.
- CEPAL. 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- Dirven, M. 2004. Alcanzando las metas del milenio – una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. Serie Desarrollo Productivo No 146, CEPAL, Santiago de Chile.
- Durán, J.E., C.J. de Miguel y A.R. Schuschny. 2007. Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos: ¿Cuánto se puede esperar de ellos? CEPAL, Serie Comercio Internacional, No 77, Santiago de Chile.
- Escudero, G. 1998. La visión y misión de la agricultura al año 2020: hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural, pp 21-54. En: “Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina” (L.G. Reza y R.G. Echeverría, comps). IFPRI y BID, Washington.
- Espinal, C. 2002. La negociación agropecuaria en el ALCA: análisis de la experiencia de México en el NAFTA. Latin American Trade Network, Bogotá, 2002.
- Fazio, H. 2004. Un balance del Tratado de Libre Comercio Chile - EE.UU. Programa de las Américas, Interhemispheric Resource Center, New Mexico.
- Fairley R., A., S. Queija de la Sotta, M. Rasmussen A. 2005. Tratado de libre comercio Perú – EE.UU.: un balance crítico. CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú y LATN, Lima.
- FAO. 2003. Selección de temas relacionados con las negociaciones de la OMC sobre la agricultura. Dirección de Productos Básicos y Comercio, FAO, Roma.

- FAO 2006. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. FAO, Roma.
- Garay, L.J., F. Berbaeri e I.M. Cardona. 2006. La negociación agropecuaria en el TLC - alcances y consecuencias. Planeta Paz, Bogotá.
- Giddens, A. 2000. Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Taurus, Madrid.
- Gudynas, E. 2004a. La perspectiva neoliberal y el énfasis mercantil en las nuevas estrategias agropecuarias, pp 9-20. En: "Análisis de las políticas neoliberales y sus implicancias en la agricultura campesina andina", MAELA, La Paz.
- Gudynas, E. 2004b. El ALCA se marchita pero florecen los tratados de libre comercio, pp 233-257, En: "Libre comercio: mitos y realidades" (A. Acosta y E. Gudynas, comps.). ILDIS, D3E y AbyaYala, Quito.
- Gudynas, E. 2005a. Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración, pp 41-62. En: "TLC - Más que un tratado de libre comercio" (A. Acosta y F. Falconi, eds). ILDIS y FLACSO, Quito.
- Gudynas, E. 2005b. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. Revista del Sur 160: 3-13.
- Gudynas, E. 2005c. Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo, Ecuador Debate (Quito), No 65: 21-38.
- Gudynas, E. 2005d. El "regionalismo abierto" de la CEPAL: Insuficiente y confuso. Observatorio Hemisférico, International Relations Center, New Mexico.
- Gudynas, E. y G. Evia. 2002. El capítulo de agricultura del ALCA. Análisis preliminar de sus impactos. Observatorio del Desarrollo, CLAES, y Alianza Social Continental, Montevideo.
- Ianni, O. 1999. La era del globalismo. Siglo XXI, México.
- IISD y WWF. 2001. Private rights, public problems. A guide to NAFTA's controversial chapter on investor rights. IISD y WWF, Manitoba.
- Hardt, M. y A. Negri. 2002. Imperio. Paidós, Buenos Aires.
- Kuwayama, M. 1999. Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature. CEPAL, International Trade and Development Finance Division, Santiago.
- Latinbarómetro 2006. Informe Latinbarómetro 2006. Corporación Latinbarómetro, Santiago de Chile.
- Lara C., C. 2004. La trampas del acuerdo entre Chile y Estados Unidos, pp 181-188. En: "Libre comercio: mitos y realidades" (A. Acosta y E. Gudynas, comps.). ILDIS, D3E y AbyaYala, Quito.
- Lara, C. 2006. El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Más de lo mismo, pero con certeza jurídica. Deslinde, Bogotá, No 40.

- Larraín, J. 2000. Identity and modernity in Latin America. Polity, Cambridge.
- López Villafañe, V. y J.R. di Masi. 2002. Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina. Siglo XXI, Argentina.
- Machado C., A. 2002. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia, Colección Sede, Bogotá.
- MAP 2006a. The agricultural trade developments of mayor WTO players. MAP (Monitoring Agri-trade Policy). UE, Directorate General for Agriculture and Rural Development, No 01.
- MAP 2006b. Does the "trade talk" match the "trade walk". MAP (Monitoring Agri-trade Policy), UE, Directorate General for Agriculture and Rural Development, No 03.
- Martins, C.E. 2005. Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina, pp 139-167, En: "La economía mundial y América Latina" (J. Estay Reinoso, comp.). Clacso, Buenos Aires.
- McElhinny, V. 2004. CAFTA: few benefits, many costs. Americas Program Brief, IRC, New Mexico.
- Mella, J.M. y A. Mercado. 2006. La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. Comercio Exterior, México, 56 (3): 181-193.
- Morley, S. 2006. Liberalización comercial en el marco del CAFTA: análisis del Tratado con especial referencia a la agricultura y a los pequeños agricultores en Centroamérica. Serie de Publicaciones Ruta, IFPRI y DFID.
- Ocampo, J.A. y M.A. Parra. 2003. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. Revista de la CEPAL No 79: 7-35.
- O'Donnell, G. 1997. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. 2007. Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Prometeo, Buenos Aires.
- OXFAM. 2003. Agricultura, inversiones y propiedad intelectual: tres razones para decir no al TLCAC. Informe No 52, San Salvador.
- Paolillo, L.F. 2000. Redes de poder & territorios productivos. Editora Universidad Federal Sao Carlos, Sao Carlos.
- Peñaloza M., A. y A. Arroyo P. 1997. Espejismo y realidad: el TLCAN tres años después. Red Mexicana Acción Frente al Libre Comercio, México.
- Rubio, B. 2004. La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano. Comercio Exterior, México, 54 (11): 948-956.
- Ruiz Caro, A. 2006. Riesgos del TLC Perçu Estados Unidos. OXFAM, Lima.

- Smith, W.C. y R.P. Korzeniewicz (comp.). 1997. Politics, social change and economic restructuring in Latin America. North South Center Press, University of Miami, Miami.
- Stiglitz, J.E. 2002. El malestar en la globalización. Taurus, Buenos Aires.
- Teubal, M. 2001. Globalización y nueva ruralidad en América Latina, pp 45-65, En: "¿Una nueva ruralidad en América Latina?" (N. Giarracca, comp.). CLACSO, Buenos Aires.
- Thrupp, L.A. 1995. Bittersweet harvests for global supermarkets: challenges in Latin America's agricultural export boom, World Resources Institute, Washington.
- US 2002. The national security strategy of the United States of America. The White House, Washington.
- Van Meijl, H. y van Tongeren, F. 2001. Multilateral trade liberalization and developing countries: a north south perspectiva on agricultura and processing sectors. Fourth Annual Conference Global Economic Analysis, Purdue University, West Lafayette.
- Zweig, S. 1941 (2006) Brasil: um país do futuro. L&PM Pocket, Porto Alegre.

## ***INDICE***

Introducción, 1

1. Las reformas de mercado y los nuevos balances, 3

2. Aspectos claves en la agropecuaria Latinoamericana contemporánea, 23

3. Las procesos de integración regional, 51

4. Otra integración regional para otro desarrollo agropecuario, 99

Bibliografía, 113

## AUTOR

**E. Gudynas** es investigador en CLAES en temas de desarrollo sostenible; integra la red de estudios en la economía mundial (REDEM) y es miembro de la Comisión sobre Gestión de Ecosistemas de la IUCN (Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza). Ha publicado varios libros sobre integración, comercio y desarrollo sostenible, como por ejemplo "Vendiendo la Naturaleza" (Bolivia), "Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur" (Montevideo), y co-editó la colección de ensayos "Libre comercio: mitos y realidades" (Quito).

## CLAES

### Centro Latino Americano de Ecología Social

El Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, dedicada al estudio y promoción del desarrollo sostenible. D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina) es una iniciativa de CLAES para abordar los problemas de la globalización y la ciudadanía. Desde 1991 se realizan estudios, análisis y se participa de coordinaciones sobre temas de desarrollo sostenible e integración regional. El centro mantiene el sitio en Internet [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com) dedicado a temas de integración, comercio y desarrollo sostenible, donde se puede obtener más información.



Apoyo



**CLAES**  
Centro Latino Americano de  
Ecología Social