

Estudios sobre el ALCA

Santiago, Mayo de 2003

Las negociaciones agropecuarias en el ALCA

Eduardo Gudynas y Gerardo Evia

Los temas de agricultura se han constituido en uno de los problemas centrales en las negociaciones del ALCA. Son evidentes posiciones enfrentadas, a veces con mucha energía, no sólo con los Estados Unidos y Canadá, sino también dentro de América Latina.

Es comprensible la importancia que se le otorga al sector agropecuario (incluyendo la producción agrícola, ganadera y forestal). Si bien el comercio agropecuario mundial alcanzó apenas el 9% del comercio mundial en mercancías en 2001, para exportadores de productos primarios, como es América Latina, la proporción es mucho más alta: 16% del total de mercancías, y casi la mitad de las exportaciones de productos primarios. El sector agropecuario representa una proporción muy baja de las economías de los países desarrollados (por ejemplo, alrededor del 2% del PBI en Estados Unidos), pero es mucho más importante en Latinoamérica.

En los últimos años la primarización económica de la región se ha hecho en buena medida a expensas de la agropecuaria, donde han proliferado un pequeño puñado de productos de potencial exportador, mientras se reduce la di-

versificación de alimentos locales. A su vez se ha incrementado la presencia empresarial, tanto en la producción desde agroindustrias como en la comercialización condicionada por grandes empresas transnacionales.

La agricultura también tiene una enorme importancia social ya que ofrece la alimentación de la población rural y es una de las principales fuentes de empleo local. Ese papel es todavía más relevante cuando se recuerda que el 25% de la población Latinoamericana vive en el campo, y que alrededor de la mitad son pobres (alcanzando 77 millones de personas).

***El discurso en EE.UU.
presiona por la apertura
de los mercados de
América Latina mientras
renueva sus propias
protecciones internas***

Por este tipo de factores, la producción agropecuaria es clave desde muchos puntos de vista, tanto a nivel de las economías nacionales y las capacidades exportadoras, como en las condiciones sociales y ambientales en el medio rural. Las negociaciones del ALCA pueden afectar

sustancialmente todo el patrón de desarrollo agropecuario en el hemisferio, con impactos sobre el mercado de trabajo, las capacidades de agroindustrialización, la disponibilidad de alimentos a nivel nacional, y las condiciones de vida en el medio rural.

Eduardo Gudynas y Gerardo Evia, son investigadores de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Montevideo, Uruguay.

FES Chile

Darío Urzúa 1763,
Providencia,
Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 341 4040
Fax: (56-2) 223 2474
feschile@fes.cl
www.fes.cl

La apuesta del ALCA

El sentido general del ALCA apunta a la liberalización comercial, basada en la reducción arancelaria y mejora en acceso a mercados; Se pretende condicionar la capacidad de los Estados en regular el comercio o la producción agropecuaria de manera de no afectar ese libre comercio, y se instalan mecanismos donde otros Estados o empresas pueden presentar recursos contra medidas de regulación nacional. De esta manera el ALCA crearía un espacio esencialmente mercantil, donde los intentos de regulación que puedan partir de los Estados u organizaciones ciudadanas no tienen cabida.

El borrador actual no incluye mecanismos para lidiar con varias medidas de protección comercial como los instrumentos de antidumping de otros países

El borrador actual no incluye mecanismos para lidiar con varias medidas de protección comercial, como los instrumentos de antidumping de otros países o de la acción de las corporaciones. Finalmente, las medidas sociales, laborales y ambientales en el acuerdo quedan minimizadas o no existen.

Asimismo, los términos de liberalización comercial se apoyan también en la apertura a las inversiones y la ampliación del régimen de propiedad intelectual. Ese último aspecto es importante para el sector agropecuario, ya que reforzaría la tendencia de patentar variedades de uso agropecuario, asignando propiedades a empresas usualmente transnacionales.

La apuesta del ALCA es basar el desarrollo de los países en el libre mercado, fortaleciéndolos a nivel nacional y asegurándolo a nivel internacional, pero de una manera asimétrica, ya que no incluye instrumentos específicos para lidiar con las muy distintas situaciones que se viven dentro de América Latina y de esa región con Estados Unidos y Canadá.

Diferentes posiciones, distintas estrategias

Esta diversidad de posiciones debe ser comprendida para lograr un mejor análisis de las negociaciones del ALCA. Esas diferencias se deben a las distintas condiciones de producción agropecuaria; en forma resumida 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.): especialmente Argentina, Brasil, Canadá, Uruguay, y en menor medida Bolivia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.
- Exportadores netos de productos primarios, pero importadores netos de alimentos procesados, que incluye a EE.UU., México, Paraguay, Colombia, seguidos por Honduras, Panamá, El Salvador, Haití y Rep. Dominicana.
- Importadores netos de productos primarios y procesados, que incluyen a Venezuela, y varios estados insulares del Caribe, como Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago, etc.

Teniendo presente estas diferencias se explican las pujas en las negociaciones del ALCA. Por ejemplo, los grandes exportadores como los países del Cono Sur buscan la mayor liberalización posible del comercio, ya que ellos apuntan a exportar sus productos no sólo dentro de América Latina sino también en Norteamérica. En un sentido casi opuesto, los países importadores netos, y en especial algunos de los que están sufriendo crecientes limitaciones en su autosuficiencia alimentaria (especialmente Venezuela, Colombia y México), desean mantener ciertas barreras a la importación de alimentos y poder fortalecer su propia producción nacional. Estados Unidos y Canadá poseen la particularidad de ser grandes exportadores agroalimentarios a nivel global, pero a la vez también son enormes importadores.

Los grandes exportadores como los países del Cono Sur buscan la mayor liberalización posible del comercio

Existen diferentes estructuras arancelarias entre países para productos agrícolas y accesos a mercados limitados por sistemas de cuotas. Estas diferencias y regulaciones están dispuestas para proteger determinados sectores dentro de los países. Algunos grupos de países tienen preferencias arancelarias acordadas entre sí, las que podrían desaparecer con el ALCA. Para completar un panorama tan complejo, los países Latinoamericanos carecen de una coordinación productiva y exportadora, incluso dentro de los grandes bloques comerciales. De esta manera varias naciones terminan compitiendo en la exportación de productos similares, y así terminan compitiendo

entre ellos mismos, aumentan la oferta a nivel mundial y deprimiendo los precios.

El borrador del capítulo agropecuario

El último borrador conocido de los textos del ALCA (Noviembre 2002) apunta a la liberalización comercial, sea por medio de un acuerdo específico propio del ALCA como por vinculaciones de la apertura que se pudieran lograr en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Desde un inicio este hecho plantea serias dificultades ya que muchos posibles acuerdos del ALCA aparecen atados a los avances que se logren en la OMC.

Se propone una liberalización del comercio hemisférico, reduciendo las barreras arancelarias y algunos tipos de subsidios, otorgar un mejor acceso a los mercados, eliminando las medidas que distorsionen sea el comercio como la entrada a otros mercados, y establecer un marco armonizado para los controles de calidad sanitario y fitosanitarios.

En cada uno de estos grandes temas las negociaciones contemplan varias opciones. Por ejemplo sobre el acceso a mercados las posiciones invocan definir condiciones de acceso amplio, o bien especificar medidas concretas de reducción de aranceles y otras medidas que permitan las exportaciones. Existen claras diferencias entre las posiciones que podrán llegar a tener los aranceles, así como el reclamo de condiciones sobre la eliminación de subsidios. Las mismas discrepancias fundamentales se observan en la sección sobre barreras no arancelarias, con posiciones que van desde compromisos para reducir las a su eliminación total, sin olvidar atar los acuerdos a aquellos que se logren dentro de la OMC.

La sección dedicada a los subsidios aunque invoca su reducción o eliminación, también muestra posiciones diferentes. Recordemos que los subsidios a la agricultura son apoyos económicos que se brindan para permitir mantener la competitividad en el mercado internacional, y pueden ser subsidios a la exportación (otorgados a los exportadores) o medida de ayuda interna (pagos más o menos directos a los productores rurales). Existen otro tipo de medidas de ayuda como créditos y seguros a la exportación cuyo objetivo es mejorar la competitividad del sector agrícola doméstico.

Otra discusión planteada en el borrador del ALCA es reducir las ayudas internas que puedan distorsionar el comercio

Los subsidios tienen enormes efectos distorsionantes sobre el comercio agrícola global y son mayoritariamente aplicados por los países más desarrollados para proteger a sus productores agrícolas. En un proceso iniciado por la UE, esos países están convirtiendo sus apoyos a la producción en nuevos instrumentos que son presentados como herramientas sociales o ambientales; mientras las primeras son rechazadas por las reglas de la OMC, las segundas son aceptadas. Esa estrategia ha desencadenado fuertes críticas de los países Latinoamericanos no sólo a las medidas de ayuda disfrazadas, sino también y por ampliación a los instrumentos de apoyo social y ambiental.

Otra discusión planteada en el borrador del ALCA es reducir las ayudas internas que puedan distorsionar el comercio; se discu-

te entonces en cómo definir esa distorsión comercial y el nivel de reducción de esas medidas. Finalmente, en el borrador se mantienen discrepancias sobre la incorporación o no de medidas sanitarias y fitosanitarias propias del ALCA, o mantenerse dentro de otros acuerdos internacionales, como los de la OMC o el Codex Alimentarius.

Agropecuaria en el ALCA y la OMC

Tal como se vienen planteando las negociaciones del ALCA, los avances en materia agropecuaria dependerán en mucho de los acontecimientos en la OMC, ya que varios temas, como los alcances de la liberalización, la propiedad intelectual o las normas de calidad, también se discuten en Ginebra. Por otro lado, la postura negociadora de EE.UU. es en buena medida determinada por la marcha de la OMC y su competencia con la UE, y las posiciones que se defienden en América Latina son en muchos casos consecuencias de aquellas.

En la OMC se constituyen grupos de países de manera similar a lo que ha sucedido en América Latina; se destaca que los grandes exportadores netos se han congregado en el llamado "Grupo de Cairns" (incluyendo a naciones como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay, junto a Australia, Canadá, Nueva Zelanda o Indonesia), reclamando la más amplia apertura comercial. Las negociaciones actuales tienen un mandato que se aprobó en el encuentro ministerial de Doha, y que ofrece muchas ambigüedades en el terreno agrícola. Justamente la falta de avances en la OMC es invocada una y otra vez por los Estados Unidos para no desmantelar sus propios subsidios.

Los avances en la liberalización agropecuaria dentro de la OMC aparecen bloqueados, sobre todo porque la Unión Europea, los Estados Unidos y otros países de la OCDE no acuerdan en un programa caro para dismantelar sus protecciones y ayudas internas. Si el ALCA avanza por una desregulación asimétrica, donde los países Latinoamericanos abren todavía más sus mercados internos sin una reducción de la ayuda interna en las naciones industrializadas, seguramente aumentarán las exportaciones agrícolas desde EE.UU. y Canadá hacia América Latina. Los principales afectados serán los sectores productivos – exportadores, especialmente en los países del MERCOSUR, pero también los sectores productivos de muchos de los países importadores.

Si se concretara un acuerdo hemisférico de plena apertura es posible anticipar beneficios especialmente para las grandes agroindustrias exportadoras

Como son tantas las secciones del borrador del ALCA que quedan directa o indirectamente vinculadas a los avances en la OMC, surge inmediatamente la pregunta sobre qué utilidad tendrá este acuerdo hemisférico si en su esencia repetirá las futuras resoluciones de la OMC.

Impactos potenciales de la apertura

Si se concretara un acuerdo hemisférico de plena apertura es posible anticipar beneficios especialmente para las grandes agroindustrias exportadoras, o aquellos emprendimientos con ni-

chos de mercado específico. Simultáneamente se reducirán los beneficios comerciales otorgados por acuerdos preferenciales entre varios países; esto afectará especialmente a países andinos y caribeños que cuentan con convenios ventajosos con los EE.UU. Esos países tendrán dificultades adicionales en sus exportaciones ya que también deberán soportar la competencia de las naciones del Cono Sur.

Si la liberalización del ALCA avanza mucho más que los acuerdos en la OMC, tendría lugar una desviación del comercio dentro de las Américas, con lo cual los exportadores netos verían mejorar su situación, y en especial los EE.UU. y Canadá. Los productos de esos dos países podrían inundar todo el hemisferio, incluso desplazando a otros exportadores. Es posible que los consumidores se beneficien en algunos países por productos más baratos, pero el impacto sobre el desarrollo rural en muchas zonas de América Latina será enorme, ya que se deprimirá aún más la producción. Asimismo, el comercio intra-regional en América Latina caería todavía más, erosionando los procesos de integración en marcha.

En cualquiera de esos casos la producción nacional podría ser desplazada. Justamente eso sucedió en México con su ingreso al NAFTA. En aquella nación, la producción nacional de maíz fue desplazada por la entrada de maíz subsidiado desde los EE.UU. (donde Washington no cumplió ni el cronograma ni los topes de comercio de la fase de transición del acuerdo, ni México logró hacerlos imponer). El propio Departamento de Agricultura de Estados Unidos sostiene que el ALCA le dará a EE.UU. “mucho mayor acceso hacia 450 millones de consumidores fuera del NAFTA. Estudios conservadores indican que esto podría incrementar las

ventas de nuestros productos por valor de 1,5 billones anuales cuando el acuerdo esté plenamente en vigor”.

En México la producción nacional de maíz fue desplazada por la entrada de maíz subsidiado desde los EE.UU.

Muchas empresas Latinoamericanas medianas y pequeñas, así como el hacendado típico, seguramente enfrentarán un impacto negativo, sea por desplazamientos en sus posibilidades exportadoras ante las compañías más grandes, como por pérdidas dentro de los mercados nacionales. Los más amenazados serán los pequeños productores rurales, campesinos y comunidades indígenas.

La liberalización total también desencadenará, en muchas partes un avance de la frontera agropecuaria, convirtiendo áreas naturales en tierras agropecuarias, especialmente en el Brasil; y en otros sitios, como Argentina o Bolivia, seguramente se pasará a tecnologías más intensivas en agroquímicos y maquinarias. Por lo tanto, los impactos ambientales serán mayores.

Desde el punto de vista comercial, un reciente análisis de la ALADI demuestra que los países Latinoamericanos que se verían afectados negativamente por el libre comercio con EE.UU. y Canadá, en los sectores agrícola y agroalimentario, son Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay (Vaillant, 2001). Las mayores amenazas comerciales se dan en Argentina y Brasil, mientras que son medias en Uruguay, y bajas en los demás países. Considerando el flujo de importaciones hacia los países de la ALADI, ese estudio indica que las compras desde los EE.UU. y Canadá desplazarían al comercio intra-

regional entre los socios de la ALADI, especialmente en Argentina, Brasil y Colombia. En el caso de las exportaciones, los países con menores oportunidades comerciales de ingresar a EE.UU. y Canadá son Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela; los que tienen más oportunidades son Argentina, Brasil y Uruguay.

Es muy importante tener presente que incluso si Estados Unidos y Canadá eliminan (o reducen drásticamente) sus ayudas internas, no necesariamente mejorará la situación para América Latina. Eso se debe a que aquellos países seguirán siendo grandes productores globales en varios rubros.

Incluso en un escenario con rebajas del proteccionismo tanto en el ALCA como la OMC, los beneficiarios netos serían los productores y manufactureros de los países de ingreso medio, que por cierto sería ventajoso para los exportadores Latinoamericanos netos, pero más todavía para los granjeros y agroindustrias de Oceanía.

Aranceles y acceso a mercados

La posición que hoy prevalece entre los gobiernos sostiene que la rebaja de los aranceles a las importaciones, como las que eventualmente se acordarían en el ALCA, beneficiarían a los países que las aplican en la medida que éstos sean tomadores de precios para sus productos importados. Una rebaja generalizada de los aranceles también incrementaría la demanda por esos productos, lo que haría aumentar los precios de los productos con ventajas para los países exportadores netos.

Sin embargo esa posición es nuevamente una simplificación ya que habrán ganadores y perdedores.

Por ejemplo, aquellos países que en el comienzo del proceso de liberalización arancelaria están enfrentando altas tarifas, el resultado de la rebaja será claramente beneficioso. Sin embargo para un país que no esté enfrentando altas tarifas el resultado es irrelevante. Por otra parte, el país que ya está aplicando aranceles bajos a sus importaciones de productos agrícolas, verá encarecer los precios para sus consumidores mientras que sus productores se verán incentivados a expandir su producción. En un país que al inicio esté aplicando altos aranceles la rebaja determinará menores precios para los consumidores mientras que sus productores se verán perjudicados. Como en el hemisferio existen distintas situaciones, las generalizaciones tienen algunas limitaciones.

Los más amenazados serán los pequeños productores rurales, campesinos y comunidades indígenas

Por otro lado, el comercio agropecuario enfrenta barreras de diverso tipo y entre ellas se encuentran los aranceles escalonados; por ejemplo, los tomates frescos que exporta Chile a EE.UU. tienen un arancel del 2.2%, si es empacado es del 8.7%, y en el caso de la conserva llega a 12% (Stern, 2002). Esos picos arancelarios se convierten en formidables barreras y terminan obligando a que América Latina exporte productos casi sin elaboración, y por lo tanto con bajo valor agregado y poco empleo.

Finalmente, las preferencias arancelarias de algunos acuerdos regionales o bilaterales se reducirían sustancialmente, tal como se adelantó arriba.

Calidad de los agroalimentos

También es importante considerar los mecanismos para asegurar la calidad de los productos agropecuarios, buscando que sean sanos y evitar crisis como la diseminación de la “enfermedad de la vaca loca” (encefalopatía espongiforme bovina), aunque esas mismas exigencias han sido usadas más de una vez como trabas al comercio. Finalmente, para muchos sectores agroexportadores los alimentos “naturales” u “orgánicos” constituyen una ventaja competitiva Latinoamericana que difícilmente se puede lograr en Estados Unidos o Europa.

En este contexto, Washington apunta a mantenerse dentro de los acuerdos sanitarios y fitosanitarios (SPS) de la OMC y no desea un nuevo régimen al amparo del ALCA. Su principal temor es enfrentar limitaciones a sus exportaciones basadas en el llamado Principio Precautorio” o en exigencias sanitarias y ambientales incorporadas en diversos acuerdos multilaterales, tal como ha hecho la Unión Europea.

Hay que reconocer que la mayor parte de los gobiernos Latinoamericanos apuntan en el mismo sentido, y no les disgustaría tener todavía menos regulaciones que las exigidas bajo la OMC, ya que en la actualidad enfrentan diversas trabas (largos trámites en los análisis de riesgos y demás medidas burocráticas, a veces poco transparentes). Los gobiernos apuntarían a regulaciones mínimas, que estén armonizadas entre diferentes países y fueran de fácil cumplimiento. Varios apuntan a que esos temas se resuelvan entonces en otro acuerdo específico para esta temática, el Codex Alimentarius (promovido por la FAO y la OMS), y no queda en

claro cómo se incorporarán esos temas en las negociaciones del ALCA.

La polémica sobre los subsidios cruza todas las negociaciones comerciales del ALCA, pero en especial el capítulo agropecuario

En el SPS se contempla la legitimidad de adopción de medidas en materia de salud o ambiente; incluso los países tienen derecho a establecer los niveles de riesgo tolerables, siempre y cuando estén basados en "principios científicos". Pero tanto EE.UU. como casi todos los gobiernos y empresas Latinoamericanas son críticos del uso del Principio Precautorio. El caso está cobrando atención pública ya que involucra el comercio en transgénicos donde la incertidumbre científica es alta, tanto por el uso de las semillas modificadas, como la exportación de productos derivados de ellos. En ese aspecto el ALCA limitaría la capacidad de los agricultores y los gobiernos de aplicar el Principio Precautorio para los transgénicos ya que podrían ser acusados de establecer barreras injustificadas al comercio.

Subsidios y proteccionismo

La polémica sobre los subsidios cruza todas las negociaciones comerciales del ALCA, pero en especial el capítulo agropecuario. La agricultura es el sector más subsidiado y protegido en el comercio internacional; en el 2001 los países ricos subsidiaban a sus productores por valor de U\$ 300 mil de millones. Estas medidas incluyen subsidios, créditos a las exportaciones, pagos compensatorios, mecanismos para asegurar precios mínimos a los agricultores, etc.

Si bien los países desarrollados han declarado reiteradamente que desmantelarán sus protecciones, en los hechos eso no ha tenido lugar. La Unión Europea mantiene una Política Agropecuaria Común que contiene fuertes apoyos y protecciones; no sólo existen barreras para el ingreso de productos Latinoamericanos, sino que Europa compite con sus ventas en terceros mercados. Estados Unidos también mantiene fuertes subsidios y protecciones, atendiendo a los reclamos internos de granjeros y empresas, como a la necesidad externa de competir con la UE, buscando alcanzar los precios de los productos europeos de manera que sus exportaciones puedan ser competitivas.

En los últimos años se ha logrado cierto consenso internacional que las exportaciones subsidiadas distorsionan los mercados globales deprimiendo los precios, lo que notoriamente perjudica a los países exportadores que no las aplican, entre ellos los Latinoamericanos. Una agenda de liberalización comercial reducirá esos subsidios, y beneficiará en especial a los grandes exportadores netos.

En este contexto muchos países Latinoamericanos reclamarán la reducción a eliminación de todos los subsidios. Washington acompaña esos pedidos cuando se dirigen contra la UE, pero no responde cuando se trata de levantar su propio proteccionismo frente a los Latinoamericanos, condicionando cualquier cambio a los futuros acuerdos en la OMC. Estados Unidos parecería presionar para profundizar en el ALCA los compromisos de eliminación de subsidios y procura que los demás países lo acompañen en esa postura en la OMC, pero al mismo tiempo desea mantener la posibilidad de continuar sus esquemas de ayuda interna para sus productores. Las

más recientes declaraciones desde el gobierno de Estados Unidos repiten que si no se logran avances en materia de disminución de medidas de ayuda interna en la OMC, Washington no negociará disminuir la ayuda interna en el ALCA. Por su parte Canadá más o menos sigue la misma posición, escudándose en las posturas de Washington.

En los últimos años se ha logrado cierto consenso internacional que las exportaciones subsidiadas distorsionan los mercados globales.

Esos apoyos vienen siendo negociados en el ALCA apelando a una Medida Global de Ayuda (MGA), entendida como el nivel anual de asistencia expresado en dinero otorgado a uno o más productos agropecuarios. En el ALCA se considera reducir la MGA hasta determinados niveles mínimos, durante el llamado período de implementación (10 años) a partir de una base todavía no definida. La determinación de ese piso no es un tema menor, y las alternativas planteadas en el acuerdo son dos: (1) La MGA Total consolidada en la OMC para el año 2000 para los países desarrollados, o (2) el promedio de MGA corriente para determinados años reducido en un porcentaje a decidir. Frente a estos problemas es imprescindible considerar las formas de protecciones interna en EE.UU., como el país que otorga los más grandes subsidios.

Las ayudas internas en Estados Unidos

El punto más urticante en esta temática es que Washington plantea la reducción a los subsidios mientras acaba de aprobar una nueva

ley agrícola ("Farm Bill") que establece un enorme aumento de sus ayudas internas. De esta manera generó una situación paradójica, pero que obviamente lo beneficia: cuanto mayor sea el nivel actual de ayuda interna aprobado dentro de un país, tendrá más amplios márgenes para las reducciones de esas asistencias planteadas en el ALCA. En otras palabras, no es lo mismo negociar futuros compromisos de reducción de ayuda interna si hoy se brindan están en el orden de las decenas de miles de millones de dólares, que si se toma como referencia una asistencia menor.

La nueva ley agrícola de los Estados Unidos otorga una suma fabulosa al sector agropecuario

La situación es particularmente grave en algunos países Latinoamericanos donde la MGA es muy pequeña o en los hechos no existe. Como ejemplo, conviene recordar que en la lista de compromisos para reducción de la MGA acordada en la OMC la base para Estados Unidos era de 19 mil millones de dólares, mientras que la de Brasil era de 912 millones, la de Argentina 79 millones, o Costa Rica con 16 millones de dólares. Por otro lado, la mayoría de los países Latinoamericanos no tienen asumidos compromisos de reducción de MGA en la Ronda Uruguay, por lo que de aprobarse el ALCA no podrían conceder apoyo a los productos agrícolas por encima de un nivel estimado en el 10% del valor de la producción total de un producto o del valor total de la producción agropecuaria.

La nueva ley agrícola de los Estados Unidos otorga una suma fabulosa al sector agropecuario: se estima una asistencia de más de 175 mil millones de dólares para

los próximos diez años, concentrada en el precio asegurado al productor, y fundamentalmente para el trigo, maíz, soja, arroz y algodón. Ningún país Latinoamericano puede siquiera acercarse a esas cifras de apoyo.

Washington sostiene que su Farm Bill se encuentra dentro de los límites de su compromiso de reducción de MGA. También indica que muchas de sus medidas están desacopladas de la producción y por lo tanto no distorsionan el comercio internacional. Sin embargo parece imposible que efectivamente estas no sean distorsionantes habiendo sólida evidencia en contrario (Roberts y Jotzo 2001). En los hechos, estas medidas contribuirán inevitablemente a una mayor baja internacional de los productos agrícolas por cuanto seguirá existiendo un estímulo a la producción en EE.UU., aún cuando los precios en el mercado internacional estén deprimidos. De acuerdo a la Confederación Nacional de Agricultura de Brasil se estima que la nueva ley agrícola ocasionará un perjuicio en los próximos cuatro años del orden de los 10 mil millones de dólares a las exportaciones de productos brasileños.

Nuevas miradas sobre los subsidios

Es importante comprender que existen muchas maneras de interpretar los subsidios. Actualmente son atacados especialmente por gobiernos y sectores académicos, tanto por las distorsiones sobre el comercio como por ser contrarios al dogma del libre comercio. En muchas ocasiones las organizaciones sociales se suman a esas críticas en tanto los subsidios de los países industrializados perjudican las exportaciones de las empresas donde ellos trabajan en América Latina. Pero en otras ocasiones, los

subsidios son bienvenidos y necesarios, como por ejemplo para potenciar cadenas de industrialización que agreguen valor agregado y se orienten a las exportaciones.

Por lo tanto es indispensable para la discusión del ALCA identificar dos tipos de subsidios. Por un lado existen **subsidios perversos**, entendidas como aquellas ayudas que distorsionan el comercio internacional y los mercados nacionales, y que no están asociados a condiciones sociales, laborales o ambientales. Por otro lado se deben reconocer los **subsidios legítimos** que están orientados a asegurar condiciones sociales, laborales y ambientales. Buenos ejemplos en ese sentido son medidas de protección social de sectores de campesinos, la reconversión hacia formas de producción más limpias y sanas, o la suficiencia alimentaria.

En alguna medida esta distinción tiene similitudes con la diferenciación de ayudas en la OMC, las que se clasifican en las llamadas cajas "roja", "azul", "amarilla" y "verde". Esas distinciones sobre los subsidios se originaron en la Ronda Uruguay del GATT, al dividirlos en categorías basadas en los colores de un semáforo: caja roja (apoyos no autorizados), caja amarilla (apoyos sujetos a medidas de disciplina comercial) y caja verde (apoyos autorizados). Tanto el rojo como el amarillo apuntan a los subsidios con efectos significativos sobre el comercio internacional, que debían ser anulados o reducidos. La caja azul se refiere a pagos directos ligados a los factores de producción, pero **no** al precio o al volumen producido, y para los cuales no se determinaba *a priori* su impacto sobre el comercio.

El borrador del ALCA, como se dijo arriba, camina en el mismo sentido, ya que incluye límites o elimi-

nación a las ayudas roja, azul y amarilla, y en el caso de los de caja verde, la revisión de los criterios o su eliminación. El grave problema es que esa clasificación no incorpora adecuadamente los aspectos sociales, laborales y ambientales. Consecuentemente en el borrador del ALCA no existe evidencia de que se instalarán mecanismos para diferenciar subsidios perversos de subsidios legítimos, ni cómo podrían emplearse estos últimos.

A diferencia del Europeo, el sistema de subsidios de Washington asigna una proporción mayor de la asistencia a aquellos agricultores con altos ingresos

Establecida esa distinción se pueden analizar las ayudas internas de los países desarrollados para determinar si son legítimas o perversas. Eso es imprescindible debido a que la Unión Europea se ha embarcado en transformar buena parte de sus subsidios agropecuarios hacia formas de asistencia bajo la caja verde, invocando medidas sociales, culturales y ambientales, y por lo tanto deberían estar permitidas bajo las reglas de la OMC.

En el contexto del ALCA se debe examinar el nuevo paquete de ayudas en Estados Unidos. A diferencia del Europeo, el sistema de subsidios de Washington asigna una proporción mayor de la asistencia a aquellos agricultores con altos ingresos, mientras que los de bajos ingresos reciben una mínima parte de la ayuda (el 80% de los granjeros reciben solo el 16% de la ayuda, el resto va a las grandes empresas), y que de hecho termina beneficiando a las grandes compañías. No existe certeza que los cambios en el sistema de apoyo permitirán mejorar la equidad, de donde esos subsidios también son

injustos dentro de la sociedad de EE.UU. Los pagos a los productores no están directamente vinculados a la prácticas ambientales dentro de los predios (excepto en medidas que son específicamente ambientales). Por todos estos factores, la Farm Bill no está centrada en subsidios que podríamos calificar como legítimos, y en muchos aspectos son ayudas perversas.

Es evidente que son indispensables los subsidios legítimos para permitir la sobrevivencia de la producción agropecuaria en muchos países Latinoamericanos, y en particular para remontar los altos niveles de pobreza rural y deterioro ambiental. Entre las medidas urgentes pueden mencionarse los apoyos para la reconversión productiva para producir alimentos más sanos y naturales, incrementar la industrialización y mejorar la comercialización.

Sin embargo, el borrador del ALCA no ofrece mecanismos adecuados para lidiar con ninguno de estos problemas, y no incluye mecanismos para distinguir entre subsidios legítimos y perversos. No se incluyen medidas para atacar las ayudas internas que terminan beneficiando a las corporaciones, ni formas para enfrentar la conformación de oligopolios en el comercio agropecuario (en algunas ocasiones con comportamiento de "cartel" sobre los precios). En ese sentido son necesarias medidas para atacar las prácticas de dumping, regulaciones anti-trust y sobre la competencia entre las compañías. En ese caso se debería comenzar por desactivar la negativa de EE.UU. a revisar sus mecanismos anti-dumping, que tienen efectos altamente distorsionadores y no sirven a objetivos sociales o ambientales. Por lo tanto, en el ALCA se debería mantener espacio para subsidios legítimos toda vez que éstos sirvan a fines sociales y

ambientales, y sean de aplicación doméstica, sin trasladar sus efectos al comercio.

Soberanía y suficiencia alimentaria

Las condiciones de alimentación en América Latina continúan siendo un grave problema, y el borrador del capítulo agrícola del ALCA no incorpora medidas para atender ese problema. Hasta ahora las negociaciones han considerado el problema de la ayuda alimentaria por sus potenciales efectos negativos sobre el comercio. Ello se debe a que Estados Unidos envía a los países más pobres donaciones de alimentos o las vende a muy bajo precio; a juicio de otros gobiernos esto genera una distorsión dentro de esos mercados, así como sirve como excusa para que Washington compre a sus agricultores esos productos contribuyendo a subsidiarlos. Tampoco se ofrecen seguridades sobre el control de calidad de alimentos donados al sur, una cuestión crítica tras el descubrimiento de maíz contaminado con variedades transgénicas en embarques enviados a Bolivia en 2002.

En el mismo sentido, otro grave problema del ALCA es que las medidas que pueda ensayar un país para lograr su suficiencia alimentaria podrían ser atacados como formas de barreras o protecciónismo comercial (salvo para pequeñas economías que parecen ser mejor contempladas en la última versión del borrador). Este tipo de programas son particularmente importantes para aquellos países Latinoamericanos que son importadores netos (el caso es especialmente complicado en Venezuela, Colombia y los países caribeños). La evidencia empírica muestra además que si bien el comercio agropecuario puede aumen-

tar, también puede incrementarse la dependencia alimentaria (como ha sucedido en Colombia y Venezuela).

Los límites del ALCA

La situación frente al ALCA muestra diversos posicionamientos, tanto en los hechos como en los discursos. Una visión que interprete las negociaciones actuales como un enfrentamiento entre Latinoamericanos contra los EE.UU. sería además de simplista, incorrecta. Es necesario comprender mejor la situación actual para poder ensayar propuestas alternativas más efectivas.

Como primer punto se debe reconocer que en casi todos los gobiernos se ha instalado el discurso por el libre comercio. Ni las cancillerías ni los encargados de comercio están en contra de esa idea, y lamentablemente consideran cualquier regulación comercial como algo intrínsecamente negativo.

Un segundo punto es reconocer que en América Latina ha caído en un mínimo protagonismo del Estado en diseñar las políticas agropecuarias. La propia idea de planificar el desarrollo rural casi no se aplica, y salvo excepciones (como Brasil), el papel de los ministerios de agricultura es muy reducido, ya que en buena medida la marcha del sector está en manos de la iniciativa privada.

Un tercer punto es que esos agentes privados, usualmente empresariales, y casi todos los gobiernos, no han incorporado en sus agendas condiciones sociales y ambientales para regular su producción y las exportaciones. Por el contrario, es posible observar que entre los más activos promotores del libre comercio en el ALCA están las naciones del Cono Sur, las que además rechazan la incorporación de

medidas laborales, sociales o ambientales por su temor a trabas arancelarias.

El borrador del ALCA no incorpora adecuadamente los aspectos sociales y ambientales en el comercio agrícola

Como cuarto punto se debe recordar que existen muy distintas situaciones entre los países Latinoamericanos. Pero todos corren grandes riesgos con una liberalización generalizada en el hemisferio, en especial aquellos que importan productos agropecuarios; incluso los exportadores también afrontarán incertidumbre por la competencia frente a Estados Unidos y Canadá. Teniendo presente este contexto es evidente que la propuesta del ALCA es profundamente asimétrica. Las diferencias entre EE.UU. y Canadá con el resto de los países es enorme, y hasta hoy no existen instrumentos ni mecanismos para amortiguar esa distancia; por el contrario, las normas de inversión y liberalización impedirían a los gobiernos del sur instalar regulaciones y mecanismos de amortiguación del impacto.

A lo largo de las negociaciones han predominado fuertes contradicciones entre las medidas comerciales y el discurso. En primer lugar en EE.UU., que presiona por la apertura de los mercados de América Latina mientras renueva sus propias protecciones internas; pero otro tanto ha sucedido entre Latinoamericanos, donde también se proclama la liberalización pero se apelan a trabas arancelarias, como ha hecho más de una vez Brasil.

El borrador del ALCA no incorpora adecuadamente los aspectos sociales y ambientales en el comercio

agrícola. No existen mecanismos que articulen el comercio en función de la reducción de pobreza, suficiencia alimentaria, condiciones de trabajo en el medio rural, etc. En el caso de las medidas ambientales existen referencias a la "caja verde", pero se remiten a las decisiones de la OMC. Las medidas de desarrollo de estrategias nacionales o locales para la suficiencia alimentaria, el apoyo a la investigación y desarrollo local de cultivos, y el papel de los agricultores no son incorporados, o bien sólo tienen menciones marginales en aquellos puntos que se consideran relacionados con el comercio. En el mismo sentido, la idea de una nueva "caja del desarrollo", y que fuera propuesta por varios países (entre ellos Cuba, Honduras y República Dominicana en América Latina) en la OMC, merecería ser considerada en las negociaciones.

En general los gobiernos Latinoamericanos rechazan las medidas laborales y ambientales, y algunos lo hacen con mucha energía (varias naciones Centroamericanas, Colombia y Chile). El caso de EE.UU. es más complejo ya que por un lado, el ejecutivo de G. Bush varias veces ha cuestionado los aspectos laborales y ambientales, pero por el otro, el Congreso estableció condicionalidades fuertes en los sectores a negociar, exige incorporar aspectos ambientales y laborales, e incorpora medidas de ayuda a los trabajadores afectados por esos acuerdos (Sek, 2003). Sin embargo, en la práctica no existe evidencia convincente sobre el impacto positivo de esas condicionalidades en los países de América Latina.

Este tipo de negociación afectarán negativamente los procesos de integración dentro de América Latina. El borrador del ALCA no ofrece ningún mecanismo para establecer

una coordinación de las políticas agrícolas entre grupos de países, y por lo tanto puede perpetuar la competencia que se da entre los propios Latinoamericanos. Asimismo, el ALCA también carece de espacios de coordinación de políticas agrícolas, y por lo tanto no existen formas de regulación sobre el comercio.

Diez ideas claves sobre agropecuaria y comercio

Aspectos destacados en América Latina en los últimos diez años

1. El sector agropecuario Latinoamericano representa un promedio de casi el 8% del Producto Bruto Interno. Su importancia aumenta al recordar que es la fuente de trabajo de buena parte de la población rural, provee productos alimentaciones para los mercados nacionales, pero además es una fuente importante de exportaciones.
2. Exportaciones agropecuarias: las ventas exteriores han crecido durante la década de 1990, superando un promedio anual del 9%. En 1999 las exportaciones de materias primas agrícolas y alimentos superaron los 57 mil millones de dólares, representando más de un cuarto de las exportaciones totales. En especial aumentaron los volúmenes. También se incrementaron las importaciones, y por lo tanto en muchos países los saldos resultantes son cada vez más ajustados.
3. Instituciones y apoyo: el apoyo y guía estatal se ha reducido drásticamente. Se han desmantelado agencias y programas de apoyo agropecuario; existen dificultades en el acceso al crédito; se redujo la investigación y extensión nacional y aumentó la dependencia de paquetes tecnológicos transnacionales.
4. Apertura nacional: muchos países avanzaron en medidas de liberalización comercial y apertura de sus mercados internos, liberalizaron los precios internos y fomentaron el ingreso de los inversores extranjeros. Entre las primeras 100 empresas transnacionales en América Latina, las ventas en alimentos y bebidas ocupan el segundo lugar en importancia después del automotriz.
5. Precios internacionales: la tendencia es una caída de los precios de los productos internacionales. Por la tanto, los aumentos de los ingresos por exportaciones se deben sobre todo a incrementos de los volúmenes. Algunos productos, como el café, muestran importantes oscilaciones desencadenando inestabilidad en esos mercados y repercusiones nacionales negativas.
6. Énfasis exportador: aumentó la participación de los productos orientados a la exportación internacional antes que al consumo dentro de los mercados nacionales. Aumentaron sobre todo soja, maíz, arroz, cítricos y carne de ave.
7. Dependencia externa: las subas y bajas en los precios internacionales desencadenan expansiones y contracciones en distintos sectores agropecuarios. Varios países compiten entre sí en los mismos tipos de producto. No se logran establecer estrategias de desarrollo rural nacional autónomas y las medidas son dependientes del comercio exterior.
8. Intensificación: se expanden las agroindustrias y grandes establecimientos con usos intensivos de la tierra, mecanizados, y con alto consumo de agroquímicos. Se reducen los pequeños y medianos productores.
9. Productividad laboral: La población económicamente activa disponible en el medio rural disminuyó un poco, pero aumentó la productividad laboral agropecuaria
10. Población y pobreza: Más de 124 millones de Latinoamericanos viven en el campo, representando aproximadamente el 25% de la población total. La incidencia de la pobreza rural es mucho más alta que en el medio urbano, y supera el 65% de la población.

Referencias

- ALCA. 2002. Base hemisférica de datos del ALCA. En: www.ftaa-alca.org
- CEPAL. 2001. Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe - 1990-2000. CEPAL, Santiago.
- David, M.B. de A. 2001. Desarrollo rural en América Latina y el Caribe. CEPAL y Alfaomega, Bogotá.
- Roberts, I. y Jotzo, F. 2001, 2002 US Farm Bill: Support and agricultural trade, ABARE Research Report 01.13, Canberra.
- Oxfam 2002. Rigged Rules and Double Standards, trade globalization and fight against poverty. Oxfam International Organization www.maketradefair.com.
- Sek, L. 2003 Trade Promotion Authority (Fast-Track Authority for Trade Agreements): Background and Developments in the 107th Congress Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington.
- Stern, N. 2002. Dynamic development: innovation and inclusion. Munich Lectures in Economics, Center for Economic Studies, Ludwig Maxilian University, Munich.
- Vaillant, M. 2001. Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá. ALADI, Estudios No. 139, Montevideo.

Publicaciones anteriores de la Serie Estudios sobre el ALCA:

- Nr. 1. El Proyecto del ALCA visto desde Europa, Susanne Gratius, Octubre 2002
- Nr. 2. Brasil y el ALCA. El estado del debate desde la victoria de Lula, Fátima V. Mello, Noviembre 2002
- Nr. 3. El ALCA en la perspectiva de Colombia, Jorge R. Pulecio, Noviembre 2002
- Nr. 4. Argentina y el ALCA, Pablo Bustos, Diciembre 2002
- Nr. 5. México y el ALCA: Una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU, Gerold Schmidt, Febrero 2003
- Nr. 6. La política de cohesión de la Unión Europea - ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?, Christian Weise, Febrero 2003
- Nr. 7. Debate en torno al ALCA: Caso Peruano, Alan Fairlie Reinoso, Marzo 2003
- Nr. 8. Bolivia y el ALCA: El debate sobre la integración hemisférica, Raúl Barrios, Marzo 2003
- Nr. 9. Ecuador y el ALCA: Un mar de dudas, Javier Ponce, Marzo 2003
- Nr.10. El ALCA y las Normas Laborales, Pablo Lazo G., Abril 2003

Estos estudios están disponibles en su versión PDF en www.fes.cl/alca.htm



Informe ALCA es un boletín electrónico mensual que tiene el objetivo de aportar informes, datos y noticias sobre el desarrollo del proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA y contribuir para una ampliación y profundización del conocimiento y debate del tema en el seno de la sociedad civil organizada de las Américas.

El Informe ALCA tiene un carácter fundamentalmente informativo y se nutrirá de amplias y variadas fuentes. Traerá notas sobre los principales acontecimientos del mes relacionados a la marcha del proceso negociador (a nivel continental y a nivel sub-regional) y los avances y agendas de los Grupos de Negociación y demás organismos institucionales del ALCA.

Para abonarse, se ruega escribir a:
msilvia@uol.com.br