

Santiago, 5 de mayo del 2000

Miguel Izam
Valérie Onffroy de Vèrèz

**EL SECTOR AGRÍCOLA
Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL:
UN ENFOQUE HISTÓRICO COMPARATIVO ENTRE
AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA**

(ensayo basado en una revisión de literatura)

1

2

3

4

5

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN.....	4
PREFACIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
I. RASGOS ESPECÍFICOS DEL SECTOR AGRÍCOLA Y SU TRATAMIENTO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	8
A. ESPECIFICIDAD DE LA AGRICULTURA.....	8
1. A nivel económico.....	8
a)Tendencia secular decreciente de la importancia del sector agrícola en la economía.....	8
b)Funciones económicas del sector agrícola.....	9
c)Carácter distintivo de la producción agrícola.....	10
d)Naturaleza bimodal de la agricultura.....	11
2. A nivel socio-político.....	12
3. A nivel de la comercialización.....	14
B. TRATAMIENTO A LA AGRICULTURA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	16
1. Agricultura y estrategia de industrialización substitutiva de importaciones en América Latina.....	16
2. La reforma agraria en América Latina: intento de política agrícola o elemento de política de desarrollo?.....	17
3. Evolución de la funcionalidad de la agricultura.....	19
II. LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL: CASOS SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA.....	23
A. ESTUDIO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS HISTÓRICAS.....	23
1. Incorporación de la agricultura en algunos esquemas formales de integración en América Latina.....	23
a)La experiencia centroamericana de integración.....	24
b)La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.....	25
c)La Asociación Latinoamericana de Integración.....	25
d)La experiencia andina de integración.....	26
e)El Mercado Común del Sur.....	27
2. Iniciativas de cooperación agrícola en América Latina.....	28
a)Organismos intergubernamentales.....	28
b)Organismos de carácter empresarial.....	30
3. La agricultura en el proceso europeo de integración.....	30
a)Un primer intento de integración agrícola: el <i>Green Pool</i>	31
b)La operacionalización de la Política Agrícola Común: la conferencia de Stresa.....	32
c)Principales contenidos de la Política Agrícola Común.....	34

B. BALANCE DE LAS EXPERIENCIAS ESTUDIADAS: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA INTEGRACIÓN AGRÍCOLA LATINOAMERICANA Y LA EUROPEA	35
1. Los casos latinoamericanos	36
a) El sector agrícola y el libre comercio	36
b) La integración regional como factor de reproducción o de resolución de los problemas agrícolas nacionales.....	37
c) La integración agrícola actual: entre el libre comercio y la política común	39
2. El caso de Europa.....	41
a) La transformación de las agriculturas europeas: algunos costos y beneficios de la Política Agrícola Común	41
b) La Política Agrícola Común y la construcción de la Europa comunitaria	43
c) Una conceptualización de la Política Agrícola Común	44
3. Una síntesis comparativa.....	46
III. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL DEBATE AGRÍCOLA ACTUAL.....	49
A. FACTORES MÁS RELEVANTES.....	49
1. Hacia el fin de la excepción agrícola en el marco multilateral	49
2. La multifuncionalidad en el marco de la discusión agrícola europea	50
a) La multifuncionalidad de la agricultura: un concepto operacional en la Unión Europea	50
b) La multifuncionalidad de la agricultura: un concepto que suscita controversia a nivel multilateral	52
c) El debate agrícola europeo: orientaciones más recientes.....	54
B. TENDENCIAS RECIENTES DEL DEBATE AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA	54
1. Un debate principalmente académico.....	54
a) El papel renovado de la agricultura	54
b) Nuevas orientaciones en la conceptualización de la agricultura.....	56
2. Principales características de la política agrícola actual.....	58
a) Predominio de experiencias nacionales.....	59
b) Una iniciativa de carácter político de nivel regional: el Plan de acción conjunta para la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe	60
3. Desafíos del presente.....	61
REFLEXIONES FINALES	63
BIBLIOGRAFÍA	66

RESUMEN

El presente documento estudia la relación entre el sector agrícola y la integración económica regional, tomando en cuenta la evolución de las más relevantes experiencias de América Latina y comparándolas con lo ocurrido a lo largo del proceso de construcción de la Unión Europea. El enfoque histórico comparativo permitió constatar la existencia de marcados contrastes y de tenues similitudes. Aunque habría consenso en considerar a la agricultura como un sector productivo de carácter muy específico, ésta parecería ser una actividad subordinada al resto de la economía en los países latinoamericanos, a diferencia del caso europeo, donde se le ha otorgado un trato privilegiado y consistente en el tiempo en materia de política.

La problemática central que se pretende esclarecer en este estudio puede resumirse mediante la siguiente pregunta clave para América Latina: ¿ dada la especificidad de la agricultura, sería recomendable la aplicación de un tratamiento sectorial diferenciado o la implementación de una política agrícola común en el marco de los distintos esquemas de integración ? Si bien el documento no responde de manera categórica a la pregunta, sí entrega varios elementos de juicio, llegando a concentrarse en los principales argumentos del debate agrícola actual, a la luz de la progresiva desaparición de la tradicional excepción agrícola en la normativa multilateral y de la particular interpretación que se ha hecho en la Unión Europea del concepto de multifuncionalidad, aplicándolo a la agricultura. Esta pregunta adquiere especial relevancia al observar que en América Latina se van perfilando dos tendencias discrepantes. Mientras que en la Comunidad Andina se insinúa la posibilidad de constituir una política agrícola común, en el Mercado Común del Sur se pone el acento en la liberalización comercial de los bienes agropecuarios. Con todo, el debate agrícola está todavía abierto, así como también lo está la manera de instrumentar, a través de políticas, el concepto de multidimensionalidad de la agricultura latinoamericana.

PREFACIO

Originalmente se buscó la literatura publicada durante los últimos cincuenta años, que relacionara directamente la agricultura con la integración económica regional en América Latina y en Europa. El resultado fue más bien magro en términos de número de documentos encontrados, sobre todo en el caso de América Latina. En términos generales, la escasez de estudios hallados fue un indicador de que el mundo académico no había pensado lo suficiente la incorporación del sector agrícola en las experiencias de integración. Para América Latina, esto fue considerado como un indicio de que los esquemas de integración no habrían tomado suficientemente en cuenta al sector agrícola. Para Europa, la explicación radicaba en que lo agrícola y la integración regional han sido procesos indisolubles hasta tal punto que se confunden. Dichos elementos abogaban a favor de continuar adelante con la investigación, tanto más cuanto que una visión comparativa permitiría enriquecer el estudio de experiencias bastante disímiles.

La dinámica señalada anteriormente llegó a aconsejar la necesidad de ampliar temáticamente la búsqueda bibliográfica, explorando las relaciones del sector agrícola con estrategias de desarrollo, comercio internacional, multilateralismo, regionalismo, precios agrícolas, libre comercio y proteccionismo, desarrollo rural y reforma agraria, principalmente. En forma simultánea, se revisaron las publicaciones realizadas por las instituciones u organismos especializados.¹ Aparte del material obtenido vía internet, también se accedió a literatura de autores destacados en el conjunto de los temas estudiados.²

En definitiva, la literatura seleccionada asciende a cerca de 170 documentos, la mayoría de los cuales se refiere a América Latina. Cabe señalar que sólo alrededor de un cuarto de la totalidad está directamente vinculado a la relación agricultura e integración económica regional. Muchas veces, esta escasa proporción no permitió encontrar opiniones opuestas referidas a un mismo tema, por lo que no siempre en el presente texto se destacan puntos de vista discrepantes. El listado de la literatura revisada se consigna al final del documento.

Es importante precisar los siguientes tres puntos. En primer lugar, un mismo concepto citado a partir de fuentes distintas no necesariamente tiene igual significado. Salvo mención expresa, no se pretendió discutir el sentido otorgado a las definiciones utilizadas en los textos citados. Esto ocurre, por ejemplo, con la expresión de sector agrícola y agricultura, con las categorías que precisan las formas de tenencia de la tierra, con los términos genéricos aplicados al conjunto de América Latina (y al número de países que lo

¹ Destacándose principalmente BID-INTAL, BM, CEPAL, FAO, FMI, IICA, OCDE, OMC y UNCTAD.

² Dentro de los cuales cabe mencionar especialmente a Solon Barraclough, Jacques Chonchol, Tim Josling, Cristóbal Kay, Eugenia Muchnik, Aníbal Pinto, Raúl Prebisch, Jacobo Schatan y Alberto Valdés.

constituyen, que puede ir desde 11 hasta 33), a Europa (siempre se considerará al grupo de países que van integrando el proceso de integración regional llamado a su inicio Comunidad Económica Europea y en la actualidad Unión Europea) y a la Comunidad Andina, cuyos nombre y composición han variado con el transcurso del tiempo. En segundo lugar, cabe destacar que a lo largo del documento se utilizan tres tipos de citas: la literal, la libre y la parafraseada. En tercer lugar, es preciso señalar que cuando corresponde, las traducciones al español son propias de los autores.

Por último, dado que los autores laboran en el dominio de la integración económica regional, necesariamente dieron una mirada externa a la problemática agrícola. Parafraseando a Aníbal Pinto (CEPAL/FAO; 1983a; p. 2), la osadía de dos “afuerinos” puede excusarse en alguna medida si el propósito de ambos es precisamente observar “desde afuera” algunas situaciones y tendencias por las que se tiene interés, y por sus influencias recíprocas. Esta mirada externa se realizó examinando los contenidos encontrados en los artículos revisados. Sin embargo, no se trata de una revisión convencional de literatura, dado que el punto de vista de los mismos autores es también reflejado, en cierto sentido como si se tratara de un ensayo, mediante la definición de preguntas e hipótesis propias con las cuales se construyó el hilo conductor del documento.

INTRODUCCIÓN

Vistos en términos generales e históricos, es posible afirmar que los esquemas de integración económica regional de América Latina y de Europa han diferido substancialmente en su manera de conceptualizar y de incorporar el sector agrícola. En los casos latinoamericanos, la integración regional ha puesto énfasis en la liberalización del comercio recíproco de los productos industriales. Así, el eje básico de las estrategias nacionales de desarrollo, es decir, el fomento de una industrialización interna apoyada en la sustitución de importaciones, que le otorgaba un papel subordinado a la agricultura, se trasladó al ámbito regional. Por lo tanto, la incorporación de los bienes agrícolas en dichos esquemas no sólo fue parcial sino también sujeta a reglas pensadas para el sector industrial. En consecuencia, la integración económica regional no llegó a abordar el tema del desarrollo agrícola, como tampoco el de la incorporación de la demanda de las masas rurales a un circuito económico ampliado a escala regional. Esta situación se mantiene hasta finales de la década de los años ochenta, a partir de cuando se podrían distinguir dos grandes tendencias. Por un lado el surgimiento de acuerdos de integración en los cuales los productos agropecuarios no se exceptúan en el mediano plazo de la desgravación del comercio mutuo ni del arancel externo común. Por otro lado, se va perfilando la generación de una política agrícola común a nivel subregional. En el caso europeo, es imposible separar el desarrollo de la construcción de la Europa comunitaria de la aplicación de la política agrícola común (PAC), procesos que aún continúan retroalimentándose.

El objetivo central del presente documento es examinar la relación recíproca entre el sector agrícola, con su propia especificidad, y los principales esquemas de integración económica regional, de América Latina y de Europa. Se pone énfasis en lo evolutivo y comparativo de los casos estudiados, con el propósito de dar una mirada comprensiva al debate agrícola actual, que se está llevando a cabo más o menos intensivamente en los niveles multilateral, regional, subregional y nacional. Todo esto apuntaría a la formulación de una pregunta clave para América Latina: ¿Ameritaría el sector agrícola la aplicación de un tratamiento sectorial diferenciado o la implementación de una política agrícola común propiamente tal en el marco de los distintos esquemas de integración? En este estudio, no se pretende responder a esta pregunta, sino más bien plantear algunos elementos de juicio que podrían ser considerados en la perspectiva de una discusión más amplia y profunda.

El documento consta de tres capítulos, el primero de los cuales se aboca a revisar las particularidades de la agricultura y el tratamiento que las políticas económicas nacionales le han concedido a este sector productivo. En el capítulo II, se estudia la interacción agricultura e integración económica regional, identificándose las principales similitudes y diferencias entre las experiencias seleccionadas de ambas regiones. En el último capítulo se desarrollan algunos temas que permitirían circunscribir el debate actual y, eventualmente, enriquecerlo. El documento se cierra con algunas reflexiones finales.

I. RASGOS ESPECÍFICOS DEL SECTOR AGRÍCOLA Y SU TRATAMIENTO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

A. ESPECIFICIDAD DE LA AGRICULTURA

1. A nivel económico

a) Tendencia secular decreciente de la importancia del sector agrícola en la economía

Existe amplio consenso en reconocer que a lo largo de la evolución de la economía de un país, que ha sido inicialmente sustentada por la agricultura, esta última pierde importancia relativa como consecuencia de una mayor diversificación de la economía. Al respecto, es importante señalar los trabajos pioneros, de carácter empíricos, de Kuznets, que muestran que uno de los cambios estructurales más importantes que se verifican en la composición del producto y del empleo en el transcurso de un proceso de desarrollo económico es la reducción del peso relativo del sector agrícola (véase, por ejemplo, Kuznets; 1963). De ello, no cabe concluir en una visión negativa del sector agrícola. Más allá de los desplazamientos relativos, lo interesante sería precisar en qué medida la agricultura ha cumplido su papel en el desarrollo económico general a través de los diferentes momentos históricos (CEPAL; 1978; p.4). Esencialmente, se observa que el sector agrícola se ha caracterizado por una participación decreciente en el producto interno bruto (PIB) con el transcurso del tiempo, así como por absorber progresivamente menos mano de obra.

El sector agrícola, definido en una acepción amplia, es decir incluyendo agricultura, caza, silvicultura y pesca, ha reducido notablemente su participación en el PIB de los países de América Latina desde cerca de 20% en 1950 a alrededor de 10% en 1980 (Kay; 1995; p.35),³ nivel en el que se ha mantenido hasta la actualidad. Por su parte, en el caso europeo, la agricultura representaba 12% del PIB en torno a 1960 y 1.6% en 1997 (Eurostat; 1998). Paralelamente, con respecto a la mano de obra, en América Latina, cerca de la mitad de la población activa en 1960 se ocupaba en labores agrícolas, mientras que en la actualidad sólo un cuarto lo hace (Kay; 1995; p.35). Análogamente, las cifras para la Unión Europea son 20% en 1960 y 5% en el presente (Eurostat; 1998).⁴ Si bien los datos muestran que, en el largo plazo, la productividad del trabajo agrícola se ha mantenido constante en América Latina a diferencia del incremento que se observa en el caso europeo, en los dos experiencias mencionadas, ésta es inferior a la del resto de los

³ Más allá de la reducción "natural" ya mencionada, este mismo autor afirma que el declive de la agricultura latinoamericana "se debe parcialmente al sesgo industrial de la estrategia de desarrollo de la industrialización para la sustitución de importaciones".

⁴ Tendencia generalizable incluso a aquellos países en los cuales la participación de la agricultura en el PIB y en el empleo total es, en términos relativos, bastante baja. Por ejemplo, entre los años 1986 y 1996, en los Estados Unidos, la contribución del sector agrícola al PIB cayó de 2% a 1.8%, mientras que la población ocupada en la agricultura lo hizo de 3.1% a 2.8% (OCDE; 1997a).

sectores económicos. Con todo, parecería importante ampliar la mirada hacia el sector agroalimentario. El caso europeo enseña que sumadas las actividades productiva, transformadora y comercial, el sector agroalimentario en su conjunto ocupaba, en 1996, a casi 20 millones de personas, haciéndose cargo de alrededor de 10% del PIB (Massot Martí; 1998a; p.66), mientras que en América Latina la participación de la agricultura ampliada en el PIB sería de 25% (Piñeiro; 2000; p.4).

b) Funciones económicas del sector agrícola

En términos generales, el papel de la agricultura ha considerado tradicionalmente los siguientes ámbitos: producir alimentos para el consumo interno y materias primas para la agroindustria, suministrar excedentes para el desarrollo del resto de la economía, y generar divisas mediante las exportaciones y la sustitución de importaciones. Las funciones que se refieren a las relaciones intersectoriales de la agricultura con los restantes rubros de la economía serán examinadas posteriormente, así como también aquellas que remiten al sector externo. Con respecto a uno de los papeles básicos de la producción agrícola, el relativo a la seguridad alimentaria,⁵ cabe destacar que a lo largo del tiempo este objetivo ha sido jerarquizado con distintos niveles de intensidad por parte de la política económica. La menor importancia recientemente atribuida a la necesidad de lograr un cierto nivel de autosuficiencia (o independencia) alimentaria se derivaría de la mayor preponderancia otorgada al libre comercio. Además, conceptualmente, la seguridad alimentaria ha avanzado desde el plano puramente cuantitativo, entendido como algún grado de independencia en el abastecimiento de alimentos,⁶ para complementarse con aspectos cualitativos que se derivan de la seguridad sanitaria. Más aún, en el caso

⁵ Definida de manera amplia como el grado de garantía que debe tener toda población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras (JUNAC; 1991; p.105). Por lo tanto, la seguridad alimentaria puede ser entendida a nivel nacional, subregional, regional e incluso mundial.

⁶ Es importante mencionar que este concepto suele ser operacionalizado de manera distinta en América Latina y en Europa. En la primera, el indicador más utilizado se denomina *dependencia alimentaria* y corresponde al coeficiente porcentual de las importaciones de alimentos con respecto a las exportaciones totales de bienes. En la primera mitad de la década de los años noventa, este índice fue levemente inferior a 10% para el conjunto de los países latinoamericanos (CEPAL; 1997; p.63). En el caso de Europa, el indicador más frecuente responde a la denominación de *tasa de autoabastecimiento* y se calcula, tanto para productos individuales como para el conjunto de los alimentos, haciendo el coeficiente de la producción con relación al consumo. Así, la mayor parte de los productos considerados importantes (entre otros, trigo, leche y carne bovina) han avanzado progresivamente del déficit al excedente, especialmente a partir del inicio de la década de los años ochenta (Teulon; 1991; p. 44). Ciertamente que sería interesante distinguir el origen de la diferencia de los dos indicadores descritos, toda vez que su naturaleza revela preocupaciones que son conceptualmente muy distintas. En efecto, los propósitos europeos parecen estar más cerca de la búsqueda de la complementariedad productiva agropecuaria (autarquía regional), mientras que en el caso latinoamericano, la preocupación central radicaría en el costo que las importaciones agrícolas implicarían en materia de divisas generadas por las exportaciones totales de bienes.

europeo, el concepto que hoy en día predomina es el de seguridad sanitaria y alimentaria (Assemblée Nationale; 1999a).⁷

c) Carácter distintivo de la producción agrícola

Medio ambiental, técnica y económicamente, el proceso productivo agrícola se distingue de las características inherentes al resto de los sectores económicos. En efecto, las condiciones climáticas y geológicas constituyen determinantes fundamentales de las posibilidades técnicas y económicas para la agricultura. Esto implica una cierta incertidumbre natural que pesa sobre la oferta agropecuaria, confiriéndole inestabilidad, impredecibilidad y erraticidad. “Es cierto, que por limitaciones de carácter natural (suelos, clima, disponibilidad de agua, etc.) no pueden esperarse avances de la misma magnitud en todas partes” (Schatan; 1970, p.162). La especificidad de la función de producción agrícola se deriva esencialmente de que la tierra, factor productivo principal, es físicamente fija. Esto significa que, si bien en teoría no hay largo plazo en la agricultura,⁸ podría haberlo y de manera excepcional, cuando los procesos técnicos de los cultivos llegan a hacer posible el uso de terrenos anteriormente no fértiles. Por lo tanto, en términos generales, los rendimientos con respecto al suelo agrícola, ya sean del capital o de la mano de obra, son decrecientes. Un condicionante adicional importante radica en la nula y escasa movilidad de la tierra y de la mano de obra agrícola, respectivamente. Esto indicaría que la lógica económica de la agricultura no se ubica en el contexto teórico de la competencia perfecta.

Con respecto a América Latina, la expansión de la superficie cosechada habría sido el origen principal de los aumentos de la producción agrícola, aun cuando en la década de los setenta, en relación con las décadas anteriores, la importancia de la superficie cosechada en relación con la producción agrícola comenzó a disminuir y a aumentar en forma creciente la de los aumentos en los rendimientos del suelo. Así, tres quintas parte de la expansión total serían atribuibles al incremento de la superficie cultivada y dos quintas a la mayor productividad de la tierra (CEPAL; 1990a; p.43). En cambio, la experiencia europea mostraría que no es la extensividad sino la intensividad lo que más explica el incremento de la producción física. En efecto, la mecanización de los modos de explotación y la utilización de semillas habrían permitido un mejoramiento constante de la productividad agrícola, a un ritmo bastante superior al verificado en los otros sectores económicos (Assemblée Nationale; 1998; p.60).

Desde el punto de vista económico, el sector agrícola muestra ciertas particularidades que es preciso consignar. Al levantar el supuesto de que en el largo plazo la tierra es un factor

⁷ Cabe señalar que la necesidad de garantizar la seguridad de los abastecimientos (de alimentos) ya era uno de los objetivos de la PAC, según estipula el artículo 39 del Tratado de Roma, suscrito el 25 de marzo de 1957, que dio origen a la CEE.

⁸ “El largo plazo se define como un período de tiempo durante el cual todos los factores de producción son variables” (LeRoy Miller; 1978; p.200).

fijo, lo que a nivel microeconómico es empíricamente aceptable, sería posible concebir que una función de producción agrícola tenga rendimientos constantes, lo que se traduciría en un costo marginal fijo y en una curva de oferta independiente del precio (Boussard; 1998; p.133). Además, este autor infiere que la oferta de corto plazo es inelástica al precio, a diferencia de lo que ocurría al largo plazo donde la oferta sería muy elástica. Así, en el corto plazo, el precio de mercado estaría definido por el nivel de la demanda, lo que no necesariamente garantizaría el financiamiento de los costos medios de producción. En cambio, en el largo plazo, si en el límite la oferta fuera infinitamente elástica, la demanda sólo determinaría la cantidad a producir. De aquí se derivaría que el funcionamiento de los mercados agrícolas sin regulación no sería óptimo desde el punto de vista económico.⁹

La tendencia al desequilibrio entre la oferta y la demanda de productos agroalimentarios se habría visto reforzada en las economías más desarrolladas por la inelasticidad del consumo alimentario (Massot Martí; 1998a; p.57), a lo que se sumaría la baja elasticidad ingreso que caracteriza a la demanda de estos bienes. En el caso europeo, cerca de 20% de los presupuestos familiares se destina al consumo de alimentos (ibid; p.66). No parece probable que este coeficiente muestre cambios de cierta significación en el futuro. Contrariamente, la participación de los alimentos en la renta latinoamericana podría experimentar incrementos, en la hipótesis de una mayor equidad en la distribución de los ingresos. De hecho, la producción agropecuaria en América Latina y el Caribe habría aumentado a un nivel suficiente como para proveer de alimentos a toda la población, no obstante que los problemas de subalimentación, que eran del orden de 20% de la población en 1980, ponen en relieve la contradicción existente entre el potencial para producir alimentos y la capacidad para comprarlos que subsiste en la región. Hay países donde los niveles de pobreza, determinada por ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, corresponden a porcentajes aún mayores de la población, lo que en algunos casos empeoró durante la década de los ochenta, a consecuencia de la caída de los salarios reales y del aumento del desempleo (CEPAL; 1990a; p.53).

Por último, cabe destacar que en el sector agrícola se genera un alto grado de externalidades económicas debido a que tanto la oferta como la demanda de mercado (es decir, la determinación de los precios privados) no representan respectivamente ni el costo marginal social de producción ni la utilidad marginal de los consumidores. Si bien este tema será abordado con mayor profundidad en el capítulo III, por ahora sería útil añadir que estas externalidades pueden ser positivas o negativas.

d) Naturaleza bimodal de la agricultura

Existe consenso en afirmar que la agricultura latinoamericana no es homogénea, distinguiéndose básicamente dos tipos de realidades que difieren de una manera muy

⁹ Esta afirmación puede ser ilustrada de manera sencilla al considerar la necesaria regulación pública para los derechos de agua, sin los cuales no sería concebible una producción agrícola relativamente organizada y democrática.

marcada: la agricultura campesina (tradicional) y la agricultura capitalista (moderna o empresarial). La primera está orientada principalmente a los cultivos de subsistencia, mientras que la segunda a la producción para la exportación. La racionalidad económica de estas dos clases de productores es muy diferente, especialmente en lo que se refiere a sus posibilidades de respuesta a las señales de mercado. Estas dos categorías surgieron fundamentalmente como consecuencia del proceso generalizado de reforma agraria. Con todo, también históricamente la agricultura tuvo un carácter dual que tomaba la forma de latifundio y minifundio, conceptos que se derivaban del régimen de propiedad de la tierra. Estas antiguas nociones, cuyo origen remite a la época colonial, fueron evolucionando con el proceso de reforma agraria sin que se alterara su heterogeneidad intrínseca. El régimen de tenencia se ha caracterizado por una distribución extremadamente desigual de la tierra y del ingreso que ésta genera, ocasionando que una cantidad relativamente pequeña de grandes propietarios posea la mayor parte de la tierra productiva, en tanto que el resto de ella se distribuya en infinidad de fincas pequeñas y medianas, cuyo tamaño no facilita su explotación económica racional (Ortega; 1988; p.21). Análogamente, la naturaleza de la agricultura europea es bimodal, si bien de una manera menos ostensible que en el caso anterior. En efecto, la política agrícola común, al estimular la actividad de las grandes propiedades agrícolas, mediante mecanismos de sostenimiento de precios, ha contribuido al surgimiento de una agricultura dual. En efecto, hoy en la Comunidad Económica Europea cohabitan dos agriculturas, la primera de carácter competitivo y dirigida a los mercados externos, mientras que la segunda es poco rentable desde el punto de vista de la racionalidad económica privada, por lo cual su mantenimiento se justificaría en términos sociales (Teulon; 1991; p.42).

Por lo tanto, aunque la participación del sector agrícola en la economía ha decrecido con el tiempo, todavía conserva una importancia significativa dado que cumple con funciones vitales para la sociedad, la más significativa de las cuales radica en el suministro alimentario. A lo anterior se suman las particularidades ya mencionadas que distinguen a la agricultura del resto de los rubros productivos. A partir del marco descrito, cabe preguntarse sobre la necesidad de la aplicación de políticas públicas orientadas a facilitar la viabilidad económica del sector agrícola.

2. A nivel socio-político

En América Latina, desde el punto de vista del empleo, del ingreso y de las condiciones de vida, la situación de la población agrícola ha sido mucho más desfavorable que la del mundo urbano. “En lo que se refiere al empleo éste se caracteriza por una aguda desocupación, debida a razones estructurales, agravadas por el modelo de modernización agrícola que tiende a generalizarse en todas las naciones de la región. (...). Esta situación de subempleo crónico es en gran parte la consecuencia de factores estructurales: enormes desigualdades en la distribución de la tierra productiva, sistema de monocultivo ligados a la economía de plantación, con agudos desequilibrios en las demandas estacionales de trabajo, sistemas extensivos de explotación de sus tierras por parte de los latifundistas tradicionales, etc. (...). Las consecuencias del subempleo agrícola en el ingreso de la masa de los trabajadores rurales y de los pequeños agricultores minifundistas, son

enormes. No sólo contribuye decisivamente a que el ingreso medio del trabajador rural sea hoy apenas la quinta parte del ingreso medio del trabajador urbano, sino además a que la distribución de este ingreso sea aún más desigual en el campo que en las ciudades.” (Chonchol; 1979; p.6). Esta situación no parece haberse alterado sustantivamente, ya que la polarización urbano rural sigue siendo una expresión de la desigualdad social en los países de América Latina (Gómez; 1999; p.4). Al respecto, es importante destacar que en los últimos años, un 35% de la población rural vivía en extrema pobreza, mientras que el coeficiente correspondiente a las áreas urbanas era de 15% (Garrett; 1995; p.1).

Es de larga data la preocupación por las consecuencias que ha provocado el proceso generalizado de modernización del sector primario. Así, el incremento de la productividad de la mano de obra, debido a la incorporación de progreso técnico en la agricultura, hizo surgir la siguiente pregunta: “¿qué significado tendría el disminuir, el economizar mano de obra en la agricultura si la industria no tiene fuerza dinámica para absorber esa mano de obra? (Prebisch; 1952; p.584). Al respecto, Aníbal Pinto señaló que “el desplazamiento de fuerza de trabajo desde los sectores primarios -y en particular del área agrícola- parece haber excedido con amplitud la capacidad de asimilación productiva de los otros; y de los núcleos metropolitanos en particular, donde se ha concentrado el flujo migratorio y el incremento demográfico” (CEPAL/FAO; 1983a; p.4). De este modo, al sobre-dimensionamiento de las ciudades principales se asocia el fenómeno de una terciarización espúrea, particularmente en servicios no calificados, o de diversas modalidades de subempleo u ocupaciones informales.

Por su parte, la respuesta que aporta la experiencia europea a la pregunta formulada por Prebisch es parecida a la latinoamericana en términos de que la política de modernización de la agricultura también permitió un desarrollo de la productividad que hizo desaparecer miles de pequeñas explotaciones agrícolas¹⁰ (Assemblée Nationale; 1998; p.60), si bien se distingue de ella por el grado de preocupación de la PAC por la reconversión productiva de la población migrante. Cabe destacar que el caso europeo muestra una tendencia clara hacia la reducción del número de unidades de producción agrícolas en los últimos cuarenta años,¹¹ a diferencia de lo ocurrido al respecto en América Latina. En efecto, en los países latinoamericanos, la reforma agraria redujo la superficie promedio de las unidades agrícolas, aunque más tarde este proceso se ha ido revirtiendo, como consecuencia de la venta de pequeñas parcelas que se fueron asimilando a propiedades mayores. Tales traspasos de tierra se produjeron debido a condiciones imperantes que obstaculizaban la viabilidad económica de pequeños parceleros, básicamente por dificultades de acceso a crédito y a tecnología. Esta situación coadyuvó a la creación de cooperativas de pequeños productores agrícolas, agrupaciones que además han buscado alcanzar un mayor grado de expresión política de sus socios.

¹⁰ No obstante lo cual, se ha llegado a plantear que todavía el ajuste estructural no está concluido en el sector agrícola europeo, que aún seguiría sobredimensionado (Barceló; 1991; p.153).

¹¹ En efecto, en Europa, el tamaño promedio de las explotaciones agrícolas era de 10 hectáreas en 1970, de 15 en 1990 y de 17.5 en 1997 (Assemblée Nationale; 1998; p.59).

Por último, cabe subrayar el notable peso político de las organizaciones agrícolas que agrupan principalmente a grandes productores, fenómeno que presenta características menos marcadas en América Latina que en Europa. Con todo, en ambos casos, la importancia económica del rubro no tiene correspondencia con el sustantivo nivel de influencia y de presión política que detentan estos gremios, particularmente en la experiencia europea.¹²

3. A nivel de la comercialización

La comercialización de los productos agrícolas está condicionada por factores de diversa índole. En cuanto a las restricciones de tipo natural, el carácter perecible de los bienes agropecuarios exige ciertas particularidades de almacenamiento, distribución y transporte, tanto a nivel nacional como internacional. La perecibilidad también afecta a la determinación de los precios y contribuye a su inestabilidad. Por su parte, generando un efecto beneficioso, el carácter estacionario de la producción agrícola, así como la clara distinción entre bienes tropicales y de zonas templadas, amplían las posibilidades de exportación y de complementación mundial.

La comercialización interna y externa de productos agrícolas constituye un ámbito que tradicionalmente ha estado sujeto a distintos grados de regulación por parte de los gobiernos nacionales.¹³ Así, la mayoría de países de América Latina disponen o han contado con agencias estatales encargadas de la compra, venta, almacenaje, importación y exportación de productos agropecuarios, especialmente de cereales y oleaginosas (Silva y Martínez; 1990; p.36). Algo similar ha ocurrido en el caso europeo, donde los organismos nacionales son los que sirven de correa de transmisión entre el Fondo Europeo de Organización y Garantía Agrícola (FEOGA)¹⁴ y los agricultores europeos, interviniendo para comprar y almacenar los productos excedentarios, así como para operacionalizar los subsidios otorgados por la PAC (Teulon; 1991; p.17). Es interesante destacar que la participación de organismos públicos en la comercialización de bienes agropecuarios no

¹² Se ha señalado que en todos los países de la CEE, la paridad de niveles de ingresos exigida por los agricultores a través de sus poderosos organismos gremiales ha desempeñado un importante papel en la definición de la PAC (Urrf; 1970; p.141).

¹³ Tanto más cuanto que la cobertura de la normativa multilateral no contempló al sector agrícola, lo que dio amplio margen a los gobiernos para la aplicación de políticas nacionales. Sin embargo, la histórica *excepción agrícola* del ordenamiento internacional ha sido removida recientemente como consecuencia de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. Este punto será abordado con mayor detalle en el capítulo III.

¹⁴ El FEOGA es el instrumento financiero de la PAC y fue creado en 1962. Su parte Orientación contribuye al mejoramiento de las estructuras de producción, de transformación y de comercialización de productos agrícolas. Su sección Garantía financia los gastos asociados a las organizaciones comunes de mercado, las que se encargan de las intervenciones destinadas a regular los precios, de las restituciones a la exportación y de los costos de almacenamiento.

es un fenómeno privativo de Europa o América Latina.¹⁵ A esto se suman esfuerzos históricos importantes, para constituir carteles de productores a nivel mundial para influenciar alzas en los precios internacionales de determinados bienes agrícolas (Boussard; 1998; p.129). En general, estos carteles han sido constituidos mancomunadamente por agentes privados y del sector público.

Con respecto al funcionamiento del comercio internacional de productos agropecuarios, es importante subrayar la dependencia externa que se genera mediante “el poder agrícola de la grandes potencias y las influencias políticas, económicas y financieras (...), directamente o por medio de las empresas transnacionales (...). No es simple coincidencia que el comercio mundial de cereales se encuentre controlado por cinco compañías -Cargill, Continental, Louis Dreyfus, Bunge y André- y que constituyan el centro del sistema que distribuyen y elabora los granos. Las dos primeras, manejan más de la mitad de todos los cereales exportados por Estados Unidos. En conjunto, estas transnacionales dominan el comercio cerealero de la CEE, el de maíz sudafricano, el de la cebada canadiense y el del trigo argentino.” (CEPAL/FAO; 1983b; p.44). Un poder de carácter más directo ha sido ejercido por ciertos países industrializados mediante la instrumentación de mecanismos crediticios para la exportación de su producción agrícola excedentaria, lo cual tiene efectos significativos en América Latina y el Caribe.

Un elemento adicional radica en la existencia de complejas cadenas de comercialización internacional para los productos agrícolas. Este punto puede ser ilustrado mediante el ejemplo de la exportación chilena de fruta fresca, proceso que consta de un circuito de distribución constituido por un alto número de intermediarios. En efecto, la cadena comienza con el productor, quien antes del inicio de la temporada establece contacto con un exportador, que se encarga de financiar sus gastos de operación y de definir la comercialización externa. Una consecuencia importante que se deriva de este hecho estriba en que el productor directo no logra captar más de 20-40% del precio al por mayor en el mercado de destino, participación que sería notablemente menor si se calculara sobre el precio pagado por los consumidores finales (Izam; 1993; p.21).

Luego, el sector agrícola tiene particularidades tanto en el ámbito socio-político como a nivel de la comercialización nacional e internacional de los productos agropecuarios. Esto, sumado a los factores económico-productivos anteriormente mencionados, ha inducido diversos intentos de aplicación de políticas específicas. A continuación, se describe, de manera sintética, el papel que la agricultura ha tenido en el modelo de desarrollo seguido por los países de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX.

¹⁵ Cabe destacar la existencia de sociedades comerciales estatales con derechos exclusivos y especiales a la exportación en algunos grandes países exportadores agrícolas: en Canadá, el *Wheat Board*, que dispone de un monopolio de exportación y remunera a los productores en función de los precios obtenidos; en Australia y Nueva Zelanda, donde las exportaciones de trigo y de productos lácteos son centralizadas por organismos estatales (*Assemblée Nationale*; 1999b; p.157). Es interesante consignar que los tres países mencionados son miembros del Grupo de Cairns.

B. TRATAMIENTO A LA AGRICULTURA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

1. Agricultura y estrategia de industrialización substitutiva de importaciones en América Latina

A partir de los años cincuenta, en los países de América Latina predomina un patrón de modernización orientado hacia la construcción de sociedades urbano-industriales. Las estrategias de desarrollo¹⁶ comenzaron a poner énfasis en la aplicación de políticas intervencionistas para proteger y posibilitar la “expansión de las distintas ramas productoras de bienes manufacturados de consumo duraderos y no duraderos, de insumos intermedios y de bienes de capital. La profundización de la estrategia industrializadora a lo largo de los años setenta se orientó hacia una asignación de recursos claramente favorable al proceso manufacturero, en detrimento de los intereses del sector agrícola (López Cordovez; 1987; p.7). Con respecto al modelo de desarrollo adoptado, existe consenso en señalar que la implementación de la industrialización substitutiva de importaciones (ISI) tuvo como consecuencia una cierta subordinación del sector agrícola al sector industrial.

No obstante lo anterior, cabe destacar que al estudiar el pensamiento de Prebisch, se constata que la ISI que él propiciaba surgía de considerar simultáneamente a los distintos sectores productivos de la economía. En efecto, su visión señalaba la necesidad de que la política de desarrollo tienda a mantener un adecuado equilibrio entre, por un lado, la agricultura y, por otro lado, la industria y los servicios. Así, planteaba que “hay una estrecha interdependencia entre la agricultura y la industria y ello significa no sólo que las dos son complementarias, sino que un mejoramiento agrícola en grande escala no será posible sin la industrialización, ya que no encontraría demanda efectiva para los aumentos de la producción agrícola ni ocupación para los brazos que aquel mejoramiento dejara excedentes en las zonas rurales. Sin embargo, la industrialización no puede tener éxito sin un aumento simultáneo en la productividad agrícola que abra mercado adicional para los productos industriales y asegura a los trabajadores industriales un suficiente abastecimiento de artículos alimenticios a precios moderados. Es un error, pues, pensar que las dos actividades se contraponen porque al desarrollo de cada una de ellas corresponde una etapa diferente.” (CEPAL; 1954; p.129). Prebisch era enfático en señalar que “la industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura y de una intensa gama de ocupaciones precapitalistas de escasa productividad.” (ibid; p.7). Por lo tanto, el progreso de la agricultura, y en general de las poblaciones rurales, exigía la formación de un mercado alternativo de trabajo en la industria y en los servicios.

¹⁶ Cabe recomendar la lectura de dos exhaustivas revisiones de literatura, referidas a los países en desarrollo, que abordan la agricultura en relación con el cambio estructural y la teoría del desarrollo económico. Se trata de los estudios publicados por Johnston (1970) y Rao (1986), los que básicamente cubren las décadas de los años cincuenta-sesenta y de los años setenta-ochenta, respectivamente.

Prebisch definía un proceso de desarrollo¹⁷ como la gradual propagación de la técnica productiva moderna a la producción primaria y a todas las otras ramas de la economía para ir aumentando la productividad y por lo tanto acrecentando el ingreso per cápita de la población. De esta manera, vinculaba la industrialización al progreso técnico de la agricultura. Por otra parte, dado que la productividad de los cultivos agrícolas destinados al consumo interno era baja, propugnaba la necesidad de realizar un esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales. Luego, cabría destacar que el objetivo principal de Prebisch era lograr una cierta igualación de los ingresos de los trabajadores agrícolas entre ellos y en relación con los salarios urbano-industriales. Así, se buscaba potenciar el mejoramiento del poder de compra de las masas rurales, con el objeto de fomentar su inserción en el circuito económico nacional.

Prebisch vinculaba el aumento de la demanda de productos manufacturados y de bienes agrarios al crecimiento de los ingresos de la población económicamente activa. De allí infería que no sería aceptable concebir progresos técnicos y desarrollos en sólo una de las áreas mencionadas, porque se producirían fenómenos de desequilibrios cuya manifestación inmediata sería el deterioro de los términos del intercambio intersectoriales y el surgimiento de desajustes de serias consecuencias (Prebisch; 1952; p.584). Por lo tanto, al desarrollar la industria, recomendaba prestar especial consideración a la agricultura mediante el mejoramiento de las condiciones productivas y la introducción de nuevas tecnologías, a fin de evitar desequilibrios perturbadores de carácter económico y social (CEPAL; 1954; p.149). Con todo, tenía presente que al incrementar la productividad agrícola quedaría fuerza de trabajo agrícola sobrante,¹⁸ una parte de la cual se desplazaría a las ciudades en busca de empleo. Si las actividades urbanas no fueran capaces de absorber toda la mano de obra agrícola inmigrante a las ciudades, ésta sólo podría acceder a niveles de ingresos informales, ocasionales y muy bajos, incrementándose en términos cuantitativos “los estratos inferiores que vegetan en la sociedad de infraconsumo” y que permanecen al margen del circuito económico global (Prebisch; 1978; p.211).

2. La reforma agraria en América Latina: intento de política agrícola o elemento de política de desarrollo?

Desde el inicio de la década de los años 60, el conocimiento de los graves problemas estructurales, económicos y sociales que afectaban al sector agrícola se difundió al conjunto de la sociedad. Así, el debate sobre la reforma agraria traspasó el ámbito académico para instalarse en la política contingente, hasta llegar a materializarse en leyes

¹⁷ Un proceso de desarrollo culminaría cuando, en un país, la agricultura y otras ramas de la producción primaria ya no puedan liberar gente en cantidades apreciables para la industria y otras actividades económicas.

¹⁸ Al respecto, es notable la teorización que realizó Arthur Lewis sobre la fuerza de trabajo redundante en una economía dual en desarrollo y la contribución del sector agropecuario al desarrollo económico global (véase, por ejemplo, Lewis; 1979)

nacionales. En efecto, los estudios del CIDA,¹⁹ de la FAO y de la CEPAL “permitieron describir la asombrosa similitud que presentaba entonces el problema agrario en todos los países latinoamericanos; se puso en evidencia la relación funcional existente entre las instituciones agrarias tradicionales, la apropiación del ingreso agrícola, el grado de ocupación, el comportamiento de la agricultura como actividad económica y la incidencia negativa de aquéllas en el desarrollo nacional.” (CEPAL; 1978; p.86).

Un fundamento importante de los procesos de reforma agraria mencionados habría radicado en que los “gobiernos de los EE.UU. y de los países latinoamericanos, perseguidos por el espectro del socialismo tras la revolución cubana de 1959, pusieron en marcha la Alianza para el Progreso a principios del decenio de 1960. La reforma agraria fue contemplada como un modo de prevenir los alzamientos campesinos y de impedir cambios políticos y económicos más profundos (...). Las explotaciones campesinas empleaban a la mitad de la mano de obra agraria, de la cual cuatro quintas partes eran trabajadores familiares sin remuneración (...). Se confiaba en que una nueva reforma del sector aumentase la productividad y producción agrarias y contribuyese también a una mayor estabilidad política al mejorar el acceso a la tierra, los ingresos rurales y las perspectivas de empleo. Además, se esperaba que los consumidores urbanos se beneficiasen de una reducción en los precios de los alimentos y los fabricantes de productos industriales, de un mercado local más amplio. En su sentido más general, la reforma agraria se consideró un modo de vencer las limitaciones de mercado y la escasez de divisas con que se enfrentaba el conflictivo proceso de industrialización latinoamericano una vez agotada la denominada *fase fácil* de la sustitución de importaciones industriales” (Kay; 1995; p. 39).

De hecho, en 1965, la CEPAL ya planteaba la necesidad de crear un mercado para el mundo rural, señalando al respecto que una proporción importante de la población latinoamericana estaba al margen del consumo de manufacturas. Por lo tanto, la reforma agraria aparecía como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa la posibilidad de ampliar sustancialmente los mercados nacionales para manufacturas de consumo (Ortega, 1988; p.24). “La persistencia de formas arcaicas de tenencia y trabajo de la tierra acaso constituya la expresión más elocuente de cómo el proceso de crecimiento industrial no se ha visto acompañado de una transformación simultánea de la sociedad tradicional. A ello se asocia esa ausencia o escasa participación de la población rural en las formas modernas de consumo” (ibid). En 1978, la CEPAL volvía a poner el acento en que “hay indicios de que sigue siendo válida la estimación de que a fines de la década de 1960, alrededor de un tercio de la población de América Latina no participaba activamente en el proceso de desarrollo económico, salvo como instrumento de producción agrícola y como consumidores de una fracción muy reducida de la misma. Dos tercios de las familias campesinas viven en niveles de subsistencia, si bien en algunos países esta situación afecta al 85% de la situación campesina.” (CEPAL; 1978; p.93).

¹⁹ Esta sigla corresponde al Comité Interamericano para el Desarrollo Agrario, que fue establecido por la Organización de Estados Americanos, como parte de la Alianza para el Progreso.

Paralelamente al proceso de reformas estructurales relacionado con el régimen de propiedad de la tierra, los gobiernos latinoamericanos tuvieron un substancial cambio de actitud frente a las políticas que consideraban necesarias para lograr el desarrollo agrícola. En este marco, la planificación del sector agrícola²⁰ se integró paulatinamente a la planificación global. Ello permitió examinar y centrar la atención en los lazos existentes entre la agricultura y los demás sectores productivos, cuidando la compatibilidad entre los ritmos proyectados para el desarrollo de cada uno de ellos (ibid).

3. Evolución de la funcionalidad de la agricultura

Tal vez, la contribución más importante de la agricultura a los otros sectores económicos ha sido la producción y el suministro de alimentos baratos para el consumo interno urbano, especialmente durante el período de industrialización substitutiva de importaciones.²¹ De hecho, por “la importancia del precio de los alimentos en la determinación del salario básico del sistema económico nacional y en el grado de ocupación, el resto de la economía espera implícitamente que los aumentos y cambios en la producción provengan básicamente de unidades productivas eficientes, que gracias al progreso técnico eleven su productividad y abaraten sus costos.” (CEPAL/FAO; 1983c; p.13).²² Con todo, cabe reiterar que las funciones de la agricultura no se agotan con la contribución recientemente señalada. En efecto, el sector agrícola, mediante exportaciones, también ha debido asegurar una afluencia sostenida y creciente de divisas. Esto ha sido para financiar importaciones indispensables para el crecimiento global, especialmente insumos y bienes de capital destinados a coadyuvar el proceso de industrialización, sin descuidar la producción de alimentos y materias primas orientada al consumo interno. Asimismo, el sector agrícola ha contribuido al resto de la economía debido a los impuestos, tanto internos como a las exportaciones. Cada uno de estos papeles todavía conserva su vigencia en mayor o menor grado.

Con todo, cabe precisar que durante la década de los años setenta, el patrón de modernización agrícola habría, por un lado, ampliado la brecha entre la productividad industrial y la agrícola, y por otro lado, acentuado la bimodalidad estructural propia del sector agropecuario. En suma, los “principales rasgos del patrón de modernización

²⁰ Lo que tuvo como consecuencia importantes mejoramientos para la agricultura, los cuales, sin embargo, resultaron inferiores a los proyectados, básicamente por insuficiencia presupuestaria.

²¹ Cabe señalar que el uso de aranceles de importación como parte de una estrategia dirigida hacia la industrialización mediante la substitución de importaciones, alteró los precios relativos internos en toda la economía. Las medidas comerciales que fomentaban la industrialización elevaron el precio interno de los productos manufacturados protegidos, y por ende el precio relativo interno de los bienes importables manufacturados en relación con todos los demás bienes y servicios (Ground; 1987; p.36). En términos generales, en este mismo sentido operaron algunas otras medidas de política económica, especialmente las cambiarias y fiscales.

²² La producción de alimentos destinada al autoconsumo posibilitaba la existencia de salarios rurales bastante bajos, lo que contribuía también a la reducción de los costos de la producción agrícola.

agrícola adoptado por la mayoría de los países de la región fueron: En primer lugar, su carácter parcial y polarizador, al concentrarse en algunas regiones y centrarse en algunos productos y en un número reducido de productores. En segundo lugar, la precariedad de la articulación entre la agricultura y la industria, en claro contraste con la experiencia de los países de industrialización exitosa. En tercer lugar, una indiferencia por el impacto ambiental del patrón tecnológico asumido; en el caso del segmento de agricultura moderna, porque indujo a la contaminación química de los suelos, al agotamiento de la napa freática y a la desforestación.” (Moreno; 1990; p.12).

Más aún, es importante agregar que se ha pensado que, hasta el presente, la agricultura y el sector rural continúan subordinados a la industria y al sector urbano desde el punto de vista de los procesos de producción y de la demanda de bienes. El dinamismo de la agricultura dependería cada vez más del estímulo que pueda recibir de la economía urbano-industrial (Kay; 1995; p.69). En un nivel distinto, cabe precisar que otra forma de subordinación surgiría como consecuencia de la aplicación de ciertas políticas públicas, transitorias o permanentes, de carácter desventajoso para la producción agrícola interna. Sería el caso de determinados subsidios a la importación de alimentos baratos desde el exterior, con el objetivo global de que los precios internos de estos productos sean menores en el mercado doméstico (Club Demeter; 1994; p.14).²³ En esta misma perspectiva, es interesante consignar que, en el caso de ciertas importaciones, particularmente cereales, oleaginosas y materias primas de uso industrial, se privilegiarían las compras en los países desarrollados de Europa, Estados Unidos y otros, países que estarían “dotados de mayor competitividad, o pueden darse el lujo de subsidiar a niveles insospechados la producción y las exportaciones.” (Silva y Martínez; 1990, p.39).

En aparente paradoja con la tendencia histórica descrita, es el sector agrícola el que muestra el mayor crecimiento económico durante la década de los años ochenta. Así, la llamada década perdida, “en la que proliferaron por toda América Latina los programas de ajuste estructural, revela el vigor de la economía rural para hacer frente a la crisis de la deuda y responder a las nuevas circunstancias, como refleja, por ejemplo, el nuevo ímpetu hacia las exportaciones.” (Kay; 1995; p.70). En una estrategia de desarrollo más abierto, los intercambios internacionales de bienes adquieren mayor importancia y tienen efectos sobre la estructura productiva nacional. En este marco, la agricultura reapareció en la mayoría de los países de la región como un sector con capacidad para aumentar su participación en el comercio internacional, dadas sus ventajas comparativas, naturales o dinámicas. Esta revalorización de la agricultura tuvo resultados importantes ya que, por ejemplo, en 1997, más de 40% de las exportaciones totales de bienes de América Latina eran de origen agroalimentario²⁴ (Piñeiro; 2000; p.2). La favorable respuesta que la agricultura mostró a partir de la crisis de la deuda externa radicó en que, por un lado, las exportaciones agrícolas se beneficiaron con las políticas cambiarias y, por otro lado,

²³ Principalmente en los casos de Brasil y México.

²⁴ No obstante que, en términos nacionales, este coeficiente es muy heterogéneo, oscilando desde 2% para Venezuela hasta 43% para Argentina.(Piñeiro; 2000; p.5).

debido a que el sector agrícola fue menos afectado que el resto de la economía por la contracción de la demanda interna²⁵ (López Cordovez; 1987; p.18).

En términos más recientes, cabe notar que la CEPAL ha sugerido eliminar la subordinación de la agricultura y ha planteado la necesidad de cimentar su articulación con la industria y con los servicios, lo cual es considerado un componente clave de la estrategia de transformación productiva con equidad (CEPAL; 1990b; p.134). La misma fuente señala que con respecto a modalidades de intervención gubernamental, el criterio de selectividad estratégica es particularmente pertinente para fortalecer la articulación de la agricultura con la industria y los servicios. (ibid; p.133). En consecuencia, las políticas diferenciales de estímulo por la vía del crédito, de la provisión de insumos y de la asistencia técnica constituyen instrumentos particularmente eficientes y aconsejables para fomentar el desarrollo de la agricultura. Esto adquiriría mayor validez, si se tiene en consideración el alto grado de heterogeneidad del sector y que las políticas de precios destinadas a proteger la producción campesina generan rentas desmesuradas en la producción agrícola moderna (ibid; p.134).²⁶

Por otra parte, parecería claro que el componente industrial de las cadenas o complejos de base agrícola tiene un enorme potencialidad para inducir el progreso técnico en la actividad agropecuaria. Así sucede tanto con las industrias que se vinculan con la agricultura a través del suministro de insumos y medios de producción, es decir las denominadas *agroindustrias para-agrícolas*, como con las industrias que reciben insumos de la agricultura para su procesamiento, o sea las llamadas *agroindustrias de transformación* (ibid).²⁷ Al respecto, cabe destacar que en América Latina, por ejemplo, el número de tractores utilizados en la producción agrícola se ha incrementado de manera apreciable,²⁸ pero tal vez menos que lo que se habría requerido si no hubiera existido tierra virgen que incorporar a la actividad agrícola (frontera agrícola ampliable). También el consumo de fertilizantes ha sido creciente.²⁹

²⁵ Dado que las elasticidades-ingreso medias de los alimentos son, por lo general, bajas y se ubican entre 0.3% y 0.4% (López Cordovez; 1987; p.18).

²⁶ Esta misma heterogeneidad haría aconsejable la existencia de políticas públicas orientadas a mejorar la capacidad del sector campesino para acceder más equitativamente a los beneficios generados por el mercado, y para sostener relaciones económicas más simétricas no sólo con el sector agrícola moderno, sino también con el de bienes manufacturados y de servicios (entrevista personal realizada por los autores del presente documento a Pierre Salama en septiembre de 1999).

²⁷ Un indicador de la importancia que ha ido adquiriendo el encadenamiento industria-agricultura surge de constatar la emergencia de un nuevo concepto: *manufacturas de origen agropecuario* (MOA).

²⁸ En efecto, en 1970, existía un tractor en promedio para cada 230 hectáreas, superficie que se redujo a 126 en 1987 (CEPAL; 1990; p.44).

²⁹ De hecho, el consumo de fertilizantes pasó de 20.2 kg. por hectáreas en 1970 a 43.7 kg. al comienzo de la década de los años 80 (CEPAL; 1990; p.44), aunque posteriormente tuvo algunas oscilaciones y reducciones probablemente como consecuencia del declive de la "revolución verde". Es importante señalar que este proceso ha sido particularmente intenso en el caso europeo, donde en 1996, los

A estas alturas de la argumentación, es importante contrastar la experiencia latinoamericana con lo ocurrido en Europa, donde uno de los objetivos originarios de la PAC ha sido incrementar la productividad agrícola, para garantizar así un nivel de vida equitativo a los agricultores³⁰ y fomentar su incorporación al circuito económico global. Además, cabe señalar que los instrumentos externos de la PAC, los cuales son básicamente subsidios a las exportaciones e impuestos a las importaciones de bienes agrícolas, tienen objetivos muy diferentes a los que se proponen las medidas aplicadas en América Latina. Por otra parte, tiene sentido anticipar que la PAC ha estado, desde su mismo origen, indisolublemente ligada al proceso de integración europeo, razón por la cual será analizada en el capítulo siguiente dedicado a la agricultura y la integración económica regional.

Por último, cabe concluir este primer capítulo diciendo que, en términos generales, la agricultura parecería ser una actividad económica que ha estado, en mayor o menor medida, subordinado al resto de las actividades productivas en América Latina, a diferencia de la experiencia europea, donde al sector agrícola se le ha otorgado un tratamiento privilegiado, autónomo y consistente en el tiempo en materia de política. Otra distinción apreciable radicaría en que la incorporación de la capacidad de demanda de los campesinos ha sido comparativamente mucho menos considerada en los países latinoamericanos.

insumos en general, como piensos, abonos, semillas y maquinarias representaron 46.9% de la producción final agraria (Massot Martí; 1998a; p.66).

³⁰ Según lo establecido en el artículo 39 del Tratado de Roma.

II. LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL: CASOS SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

A. ESTUDIO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS HISTÓRICAS

En esta parte, se revisan aspectos selectivos de la agricultura en el marco de algunos procesos formales de integración económica regional en América Latina³¹ y en Europa. También se examinan ciertas iniciativas latinoamericanas en materia de cooperación agrícola.³²

1. Incorporación de la agricultura en algunos esquemas formales de integración en América Latina

Prácticamente desde su mismo origen, la CEPAL elaboró una serie de conceptos centrales acerca de la integración económica regional, algunos de los cuales tomaron cuerpo ya en el año 1951, cuando esta institución apoyó a los gobiernos centroamericanos para desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte, con el propósito de promover la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio regional de bienes (CEPAL/FAO; 1983b; p.14). Sin embargo, el objetivo principal que la CEPAL se había trazado era colaborar en la constitución de un mercado regional latinoamericano, tomando en cuenta el principio de subregionalidad. Entre los fundamentos básicos que esta última desarrolló, se reconocía la situación particular de la agricultura, entendiéndose que serían necesarias medidas de protección para subsistir frente a la competencia extranjera, especialmente en el caso de la producción agrícola destinada al consumo interno. El marco general consistía en que, al facilitar la reducción de costos mediante la ampliación de mercados y el fomento de la competencia, la integración económica regional podía dar un impulso decisivo a las exportaciones industriales (ibid; p.15). El planteamiento de la CEPAL nuevamente tuvo éxito, esta vez con la suscripción del Tratado de Montevideo de 1960, instrumento mediante el cual se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El insuficiente dinamismo que habría mostrado el proceso de la ALALC, así como la gravedad de la situación económica latinoamericana, llevaron a que el Presidente de Chile en 1965 planteara, mediante un documento, ciertas preguntas con vistas a activar el avance de la integración regional.³³ Una de las cuestiones formuladas en este documento

³¹ En esta oportunidad, no se incluye la experiencia de la integración del Caribe.

³² Para toda la sección, fueron consultados los textos de los Tratados originarios de los acuerdos de integración estudiados.

³³ A través de una carta que E. Frei Montalva envió a R. Prebisch, J.A. Mayobre, F. Herrera, y C. Sanz de Santamaría, les solicitó que elaboraran propuestas encaminadas a dinamizar el proceso de integración económica regional.

era si bastaría la simple rebaja o eliminación de aranceles de aduana para conseguir en un lapso razonable la integración en materia agrícola. Esta pregunta se hacía considerando la eventual necesidad de impulsar acuerdos de complementación para el sector agrícola, a fin de estimular el mejor uso de la tierra con un más amplio abastecimiento de alimentos para la población, y de materias primas para la industria, tomando en cuenta la promoción de los procesos nacionales de reforma agraria. Más aún, se reconoce que el sector agrícola ofrece un caso muy especial y se señala la necesidad de lograr los siguientes objetivos: aumentar la producción para mejorar la dieta alimenticia y para abastecer de materias primas a la industria, disminuir las importaciones e incrementar las exportaciones. Por último, se destaca que se requiere un programa de desarrollo de la producción y del intercambio agrícola de América Latina, en el cual tendría que prestarse especial interés en la política de precios, debiéndose también abarcar las inversiones necesarias para ponerlo en práctica (ibid; p.16). Esta iniciativa constituyó una base importante para la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969, que dio luz al Grupo Andino (Pacto Andino).

a) La experiencia centroamericana de integración

Si bien el desarrollo económico ha sido uno de los objetivos explícitos en la integración centroamericana,³⁴ no se han establecido programas específicos orientados a inducir una política agrícola propiamente tal. Por lo tanto, la agricultura ha sido fundamentalmente sometida a los mecanismos de tipo general. Sin embargo, ha existido la posibilidad de suscribir protocolos especiales encaminados a trascender el ámbito de la liberalización arancelaria, abarcando aspectos como la coordinación de políticas de abastecimiento y de sustentación de precios, la limitación del volumen de las importaciones a través de cuotas y el financiamiento del comercio.³⁵ Como consecuencia de limitaciones conceptuales e institucionales, se afirma que en el ámbito agrícola habría existido una desarticulación entre las políticas nacionales y las iniciativas promovidas a nivel subregional (ibid; p.19). Así, no obstante el amplio potencial de comercio no explotado al interior del mercado común centroamericano, éste no habría llegado a ser aprovechado como consecuencia de una actitud *preferente* hacia importaciones procedentes de países desarrollados, más baratas, debido a sus políticas de subsidios. Por último, cabe subrayar que el concepto de abastecimiento regional³⁶ fue perdiendo relevancia, al ser gradualmente sustituido por el concepto de autosuficiencia nacional.

³⁴ Que tuvo su origen al establecerse el Mercado Común Centroamericano en diciembre de 1960.

³⁵ Cabe destacar el Protocolo Especial sobre Granos Básicos, firmado en 1965, que se refiere a arroz, maíz, frijol y sorgo. Después de algunos años de funcionamiento, se intentó que este Protocolo también promoviera el desarrollo de un esquema de pronósticos de cosechas, con miras a constituir un sistema de compras a futuro.

³⁶ En 1974, se aprobó el Plan de Acción Regional para el abastecimiento y producción de granos básicos, que no llegó a concretarse.

b) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Aunque se ha interpretado que, en lo que se refiere al sector agrícola, la intención del Tratado de Montevideo de 1960 habría sido estructurar un verdadero mercado regional, sujeto a modalidades especiales de preferencias, promoción, regulación y abastecimiento (Barros Charlin; 1977; p.49), en la práctica, este proceso de integración puso énfasis en el ámbito comercial y sólo logró escasos avances en la definición de políticas agrícolas propiamente tales. Si bien los productos agropecuarios fueron integrados a la liberalización comercial, su inclusión habría respondido a la necesidad de incorporar lo esencial del intercambio en el proceso de desgravación, con el objeto de cumplir formalmente con los requisitos exigidos por el GATT para la constitución de una zona de libre comercio. Con todo, cabe consignar que los logros obtenidos en materia de liberalización comercial fueron de poca envergadura. Por otra parte, a lo largo del proceso, se hicieron algunos esfuerzos importantes para dinamizar el proceso de integración. Uno de ellos se materializó mediante la aprobación en 1965 de la Resolución 100, que incluía elementos de política de desarrollo complementarios a los compromisos comerciales. Con respecto al sector agrícola, dicho instrumento se proponía la coordinación y armonización de las políticas agropecuarias nacionales, el establecimiento de normas para la organización de los mercados de bienes agrícolas y la definición de orientaciones encaminadas a mejorar la productividad. Sin embargo, la citada Resolución no se plasmó en la realidad. En suma, los resultados en materia de integración agrícola fueron más bien magros,³⁷ lo que se habría debido básicamente a la insuficiencia instrumental. La ALALC cesó de funcionar, al ser substituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta última se constituyó mediante el Tratado de Montevideo de 1980, que se caracteriza por un ordenamiento jurídico-institucional bastante distinto al previamente existente. La diferencia fundamental radica en que en el marco de la ALADI, se fomenta la posibilidad de suscribir acuerdos parciales de diversa naturaleza, en los que pueden participar a lo menos dos países socios, por lo que no son de alcance regional.

c) La Asociación Latinoamericana de Integración

Si bien este organismo de integración pretende constituir en el largo plazo un mercado común latinoamericano, su instrumento más utilizado son los acuerdos de alcance parcial de complementación económica³⁸, la gran mayoría de los cuales es de carácter bilateral. Básicamente, un acuerdo de alcance parcial de complementación económica (AAPCE o ACE) propende al establecimiento de preferencias comerciales o de liberalización total de los aranceles, es decir, la constitución de una zona de libre comercio.³⁹ La tendencia ha

³⁷ No obstante que un logro significativo en este ámbito correspondió a la incorporación de nuevos productos al comercio recíproco, especialmente de bienes agroindustriales (conservas).

³⁸ Cuyo número en la actualidad supera a los 40.

³⁹ Con la sola excepción del ACE n°18, que pretende la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur).

sido ir suprimiendo las condiciones de excepción de los productos agrícolas, para ir incorporándolos en los programas de desgravación arancelaria. Cabe señalar que casi la totalidad de estos acuerdos contiene un capítulo dedicado a la cooperación económica, donde se incluyen aspectos relacionados con complementación agrícola y agroindustrial, así como de sanidad agropecuaria. Por otra parte, el Tratado de Montevideo de 1980, en su artículo 12, también estipula la posibilidad de constituir acuerdos de alcance parcial agropecuarios. Éstos tienen por objetivo fomentar y regular el comercio agrícola intrarregional, contemplando elementos de flexibilidad según las características socio-económicas de la producción de los países participantes. Hasta la fecha, sólo se han firmado dos de estos acuerdos, de los cuales sólo uno ha funcionado de manera positiva.⁴⁰

d) La experiencia andina de integración

El capítulo VII del Acuerdo de Cartagena⁴¹ se consagra exclusivamente a los programas de desarrollo agropecuario.⁴² Es importante consignar que los artículos que componen dicho capítulo responden a la necesidad de impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional. Ellos hacen referencia de manera explícita a la implementación de programas comunes y acciones conjuntas en diversos ámbitos como sanidad, desarrollo tecnológico y conservación de recursos naturales, entre otros. Se define que la consecución de estos propósitos se logrará por intermedio de las agencias nacionales existentes. Luego, el Acuerdo constitutivo no se propuso constituir una política agropecuaria común propiamente tal. A lo largo del proceso, los productos agrícolas se fueron incorporando al programa de liberalización comercial y al arancel externo mínimo común, si bien con plazos más largos, aunque aparentemente insuficientes, destinados a reducir los costos de ajuste frente a la competencia externa. Cabe consignar que, pese a los esfuerzos

⁴⁰ Se trata del acuerdo para la liberación y expansión del comercio intrarregional de semillas, suscrito en 1991, en el cual participan todos los países miembros de la ALADI menos México. Pese a haberse enfrentado algunos problemas institucionales y administrativos, desde un punto de vista técnico, se han logrado avances sustantivos, el principal de los cuales tiene que ver con la armonización de normativas nacionales que hagan más fluido el comercio recíproco de semillas. Por otra parte, el segundo de los acuerdos agropecuarios existentes data de 1984 y fue firmado entre Argentina y Uruguay. Aunque todavía está formalmente vigente, sus logros han sido muy limitados, especialmente porque fue concebido de manera coyuntural, para resolver un problema puntual vinculado al ganado argentino (ALADI; 1998). Además, cabe añadir que no han prosperado los intentos para establecer, entre todos los miembros de la ALADI, un acuerdo referido a la constitución de un sistema común de franja de precios aplicable a las importaciones de bienes agrícolas.

⁴¹ Cuyo artículo I estipula que el proceso de integración andino se hará con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

⁴² Previamente, en el capítulo III del Acuerdo de Cartagena, que se refiere a la armonización de las políticas económicas y a la coordinación de los planes de desarrollo, cabe señalar que a los programas de desarrollo agropecuario y agroindustrial se les otorga una importancia equivalente a los programas de desarrollo industrial y de la infraestructura física.

desplegados por constituir un mercado subregional, éste no ha logrado alcanzar una importancia significativa dentro del total de las exportaciones agrícolas dirigidas a terceros mercados. Además, no obstante los objetivos ambiciosos que se propuso originalmente el Pacto Andino, “es necesario reconocer que el avance real en el tratamiento del régimen agropecuario ha sido magro.” (Barros Charlin; 1977; p.59). Una de las causas de este bajo desempeño radicaría en el alto grado de homogeneidad del sector agrícola entre los países socios, no sólo en términos de las estructuras productivas sino también en relación con las problemáticas sociales nacionales. Por ello, parecería difícil llevar adelante un proceso de especialización productiva que tenga como consecuencia un incremento sustantivo del comercio agrícola recíproco.

Con todo, cabe destacar que, debido en parte a la reciente profundización del proceso andino de integración, iniciativa que recibe un impulso importante en el año 1996 cuando el Pacto Andino pasa a convertirse en la Comunidad Andina,⁴³ vuelve a activarse en su seno la discusión sobre una Política Agropecuaria Común Andina (PACA). Un fundamento central de dicha iniciativa arranca de retomar el tema de la seguridad alimentaria subregional. Los principales lineamientos de la PACA serían la progresiva armonización de las políticas agropecuarias nacionales, la coordinación de una posición conjunta en las negociaciones agrícolas multilaterales y el mejoramiento de los procedimientos para la aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios.

e) El Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado mediante la firma del Tratado de Asunción en el año 1991.⁴⁴ El Mercosur implica la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en diversas áreas, donde lo agrícola figura con una importancia equivalente a lo industrial, fiscal, monetario, de comercio exterior, entre otros. Los instrumentos principales del proceso han sido el programa de desgravación arancelaria y el establecimiento del arancel externo común (AEC), los cuales se aplicarían a todo el universo arancelario de mercancías, si bien todavía algunos rubros se mantienen exceptuados.⁴⁵ Un tercer instrumento destacado en el Tratado es la adopción de acuerdos sectoriales. En el ámbito agrícola, el sector azucarero y del arroz aún no forman parte de la liberalización del comercio recíproco ni del arancel externo común. En el caso del

⁴³ En el VIII Consejo Presidencial, celebrado en Trujillo en marzo de 1996, se aprobó el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), mediante el cual se crearon la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración, lo que fue acompañado de significativas reformas institucionales.

⁴⁴ Según establece el Tratado de Asunción, el Mercosur implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros.

⁴⁵ Es importante señalar que el promedio del AEC del Mercosur para los bienes alimenticios elaborados, destinados tanto al consumo de los hogares como a la industria, es superior al de todos los productos, y este último es, a su vez, mayor al de los productos básicos en general (alimenticios, entre otros). Luego, existiría escalonamiento arancelario para los bienes alimenticios (Izam; 1998; p.21).

arroz, no obstante que se aprobó oficialmente un acuerdo sectorial, éste no fue protocolizado en la ALADI, por lo que en la práctica no ha funcionado. Con respecto al azúcar, aunque se han dado pasos importantes para crear un acuerdo sectorial, todavía los esfuerzos no han logrado fructificar (Izam; 1999).

Es importante destacar que de manera paralela a la implementación de los mecanismos citados, el Tratado de Asunción creó un Subgrupo de Trabajo referido a la política agrícola.⁴⁶ Al cabo de un largo periodo de estudios y de deliberaciones, dicha instancia recomendó cambios o eliminaciones de medidas de política nacional de apoyo interno, entre las cuales cabe destacar los créditos agrícolas concedidos con tasas de interés preferenciales y las intervenciones estatales orientadas a mantener un almacenamiento superior a la estricta necesidad derivada de la seguridad alimentaria. Sin embargo, ha sido escasa la materialización de estos asuntos en normas específicas, algunas de las cuales contarían con ciertas reticencias de los países miembros para ser incorporadas en sus legislaciones nacionales. Cabe consignar que las propuestas de desmantelamiento son básicamente impulsadas por Argentina. Este país, apoyándose en los compromisos multilaterales que se derivan de la Ronda Uruguay en materia agrícola, busca eliminar las medidas de apoyo interno a la producción, principalmente las de la política agropecuaria brasileña, con miras a establecer una base competitiva más nivelada al interior del Mercosur (OCDE; 1998; p.15). Esta nivelación también sería pensada en relación con las exportaciones de bienes agrícolas hacia terceros mercados.

Como consecuencia de que existen complementariedades bastantes claras en el sector agropecuario del Mercosur,⁴⁷ la integración regional ha provocado un crecimiento importante de los flujos de comercio de bienes agrícolas entre los países miembros. No obstante, dicho incremento ha tendido a concentrarse en unos pocos productos agrícolas, principalmente aves y trigo (Albuquerque y Braga; 1997; p.35). Esto indicaría la existencia de un amplio potencial por desarrollar el comercio recíproco de bienes agropecuarios en el seno del Mercosur.

2. Iniciativas de cooperación agrícola en América Latina

a) Organismos intergubernamentales

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

⁴⁶ Se trata del Subgrupo de Trabajo N°8, según consta en el anexo V del Tratado de Asunción.

⁴⁷ Y también importantes asimetrías y competitividades, lo que ocurre, por ejemplo, con los aceites, soja y sus derivados (Albuquerque y Braga, 1997; p.35).

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

El instrumento principal de cooperación del SELA corresponde a los Comités de Acción. Operacionalmente, se constituyeron varias de estas instancias en el ámbito agrícola, si bien parecería que sólo dos de ellas habrían tenido resultados relativamente satisfactorios. Se trata del Comité de Acción de Fertilizantes y de Productos de Mar.⁴⁸ Es interesante resaltar que el Comité de Acción de Fertilizantes permitió desarrollar un innovativo proceso de cooperación técnica y la creación de la primera empresa multinacional del SELA (Multifert S.A.). Con respecto al Comité de Acción de Productos de Mar, cabe notar que llegó a constituirse en una figura de cooperación de carácter estable (Oldepesca), de naturaleza ministerial y con una cierta autonomía, que habría tenido alguna incidencia en los planes nacionales de desarrollo.

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

ii) Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar. Este organismo, cuya sigla es GEPLACEA, fue creado en 1974 y actualmente lo integran 23 países de América Latina y el Caribe. De carácter intergubernamental, esta agrupación constituye básicamente un foro de consulta y coordinación para adoptar posiciones conjuntas en relación a la comercialización internacional del azúcar. También fomenta la cooperación y la promoción de iniciativa para estimular el desarrollo armónico de la cadena industrial azucarera (GEPLACEA, 1999).

⁴⁸ Las áreas temáticas cubiertas por los Comités de Acción que tuvieron menos éxito son: granos, semillas, frutas, oleaginosas, carne, derivados de carne y lácteos. En un nivel distinto, cabría también citar al Comité de Acción sobre Organismos Empresariales de Comercio Exterior y al de Seguridad Alimentaria, los cuales mostraron resultados poco sistemáticos y duraderos.

iii) Unión de Países Exportadores de Banano. Más conocido por su sigla UPEB, este organismo internacional de carácter intergubernamental fue creado por los países latinoamericanos productores y exportadores de banano. Entre otros propósitos, pretende facilitar la cooperación técnica, el intercambio y la divulgación de nuevas tecnologías relacionadas con el cultivo, el procesamiento, la comercialización, el transporte y la industrialización del dicho producto. Este organismo constituyó la Comercializadora Multinacional del Banano, conocida bajo el nombre de Comunbana (IICA; 1999c).

b) Organismos de carácter empresarial

Cabe mencionar que, durante los últimos años, ha surgido un número importante de organismos representativos de empresarios privados latinoamericanos de diversas áreas agrícolas.⁴⁹ Es importante destacar el creciente poder que estas instancias han tenido, particularmente las que agrupan a empresarios que producen a gran escala, para incidir en las decisiones políticas de sus gobiernos, especialmente en lo referido a las negociaciones comerciales multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales. Las actividades agrícolas que ha mostrado mayor grado de cohesión son principalmente la avicultura y la elaboración de productos lácteos.

3. La agricultura en el proceso europeo de integración

En Europa occidental han coexistido principalmente dos procesos de integración económica. El primero corresponde a la Comunidad Económica Europea (CEE), la cual actualmente se denomina Unión Europea (UE),⁵⁰ y el segundo es la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI).⁵¹ Cabe notar que este último esquema no incluye la agricultura, por lo cual no será examinado en el presente trabajo.⁵² Por su parte, la CEE, desde su mismo origen, aborda ampliamente el tema agrícola.

Si bien normativamente la PAC de la CEE surge en el año 1957, mediante la suscripción del Tratado de Roma, esta política responde a un proceso de maduración que se había iniciado casi una década antes. La PAC habría sido posible básicamente por tres razones. La primera radica en la existencia de costosas políticas agrícolas nacionales, y la

⁴⁹ También los productores de café de América Latina y el Caribe han tenido logros importantes, sobre todo en materia de determinación de cuotas de producción y de incidencia en los precios internacionales de este producto, especialmente durante la existencia de Pancafé. Al respecto, en los últimos años, se han hecho algunos esfuerzos por reactivar este organismo de concertación, los cuales todavía no han sido fructíferos.

⁵⁰ Lo que ocurre a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en el año 1993.

⁵¹ Con todo, es importante precisar que la mayoría de los Estados miembros de la AELI han ido dejando de formar parte de esta organización para incorporarse a la actual UE. La reunión de estas dos entidades en la actualidad constituye lo que se denomina el Espacio Económico Europeo.

⁵² Creada en 1958, la AELI pretendía la instauración de una unión aduanera. La agricultura quedaba entregada a la suscripción de acuerdos bilaterales entre sus Estados miembros (Urff; 1970; p.142).

visualización de que un mecanismo a escala regional podría ser más eficaz y menos dispendioso. La segunda surge de que había consenso en reconocer la *excepción agrícola* en distintos foros multilaterales, principalmente en el GATT, donde los productos agropecuarios estaban excluidos de los compromisos de liberalización comercial. La tercera, de carácter más subjetiva, estriba en que, desde el punto de vista europeo, se tendía a concebir que una unión aduanera era insuficiente para asegurar el desarrollo armonioso de una agricultura heterogénea distribuida en un territorio de gran dimensión (Cépède; 1970; p. 133).

a) Un primer intento de integración agrícola: el *Green Pool*

El debate sobre la integración europea de las políticas agrarias nacionales se planteó con fuerza al inicio de los años cincuenta,⁵³ tras la creación, en el año 1951, de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón, también llamada *Black Pool*, compuesta por seis Estados miembros: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. En esta perspectiva surge la idea de establecer un *Green Pool*, como una “contrapartida natural del *Black Pool*” (Noël; 1988; p.445). En esta época, se pretendía facilitar y fortalecer la unificación política de los países participantes en el proceso, mediante las integraciones sectoriales. En cuanto al sector agrícola, se propusieron planes ambiciosos para la agricultura, primero por Francia y después por los Países Bajos (Tracy; 1993; p.15). Las discusiones y negociaciones correspondientes⁵⁴ se ampliaron a la participación de todos los países europeos occidentales, las que sin embargo no prosperaron, debido a que “las diferencias entre ellos eran demasiado acusadas para poder superarlas.” (ibid). En efecto, el proyecto de comunidad agrícola europea habría sido contrariado por la diversidad de intereses en juego y por la actitud negativa tanto de los responsables gubernamentales como de los grupos de presión, básicamente los sindicatos de productores agrícolas.

No obstante lo anterior, había acuerdo en admitir que una política agrícola comunitaria debía contribuir a asegurar una mayor estabilidad de los mercados agrícolas y una mejor asignación de los recursos productivos entre los países involucrados. Cabe resaltar que hacia el término del proceso de negociación, en 1955, los promotores del *Green Pool* se conformaron con metas menos ambiciosas. Sólo propusieron sobreponer al mercado nacional un mercado europeo que proveyera a los países participantes facilidades de exportación e importación para su comercio recíproco de bienes agropecuarios. Así, los objetivos internos del proyecto quedaron reducidos a abolir las barreras aduaneras, suprimir los contingentes, lograr una armonización de los costos de producción y,

⁵³ En parte como consecuencia de que una de las organizaciones civiles que propugnaban la integración europea, el Movimiento Europeo, había realizado, en el año 1949, una conferencia económica conocida bajo el nombre de *Conferencia de Westminster*, cuya comisión dedicada a las cuestiones agrícolas planteó la necesidad de implementar “una política agrícola concertada con miras no tanto a una liberalización como a una organización de los mercados agrícolas” (Cépède; 1970; p.126).

⁵⁴ Las cuales fueron sostenidas en el marco de la OECD (Organización Europea de Cooperación Económica, precursora de la OCDE).

finalmente, establecer una organización del libre cambio en materia agrícola, sin atentar contra el principio de soberanía nacional. En definitiva, la idea de una integración agrícola propiamente tal fue progresivamente abandonada a favor de una armonización de políticas agrícolas nacionales, con miras a instaurar una cooperación agrícola intergubernamental.

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

b) La operacionalización de la Política Agrícola Común: la conferencia de Stresa

Las preguntas formuladas en el párrafo anterior tuvieron una respuesta formal y genérica en el Tratado de Roma,⁵⁵ que comenzó a regir al inicio del año 1958. Así, se consigna que el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas.⁵⁶ Además, se precisa que se establecerá una PAC cuyas metas principales⁵⁷ serían aumentar la productividad, estabilizar los mercados, asegurar los abastecimientos, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola y suministrar bienes agropecuarios a precios razonables.⁵⁸ Es importante destacar que la PAC está al mismo nivel que la política de comercio y de transportes, entre otras.⁵⁹

Por otra parte, el Tratado estipula que, con el objeto de determinar las líneas directrices de la PAC, se realizará rápidamente una conferencia de los Estados miembros, con el propósito de contrastar sus respectivas políticas agrícolas, estableciendo el balance de sus

⁵⁵ La agricultura es abordada de manera exclusiva en los diez artículos que componen el Título II de la segunda parte del Tratado de Roma. El escaso número de artículos dedicados al sector agrícola se justifica dado que su objetivo era recoger un consenso preliminar con respecto a la incorporación del sector agrícola en el mercado común. Cabe señalar que son 248 los artículos del Tratado constitutivo de la CEE.

⁵⁶ Artículo 38 del Tratado de Roma.

⁵⁷ Las que se contemplan en el artículo 39 del Tratado de Roma.

⁵⁸ Cabe señalar que no siempre ha sido posible conciliar, en la práctica, estos dos últimos objetivos.

⁵⁹ Artículo 3 del Tratado de Roma.

recursos y necesidades.⁶⁰ Dicha conferencia, a la cual asistieron las delegaciones ministeriales de los seis países involucrados, se celebró en Stresa, Italia, en julio de 1958. A lo largo de la conferencia, se expresaron posturas marcadamente contrastantes entre las distintas delegaciones nacionales asistentes. Cada una atendía a la especificidad de su economía agraria y abogaba a favor de implementar, en el ámbito regional, algunos componentes de su propia política agrícola, las cuales diferían por su grado variable de intervencionismo (Urff; 1970; p.142). Mientras el discurso francés planteaba la necesidad de ampliar a nivel comunitario un esquema de organización de mercado agrícola similar al suyo propio⁶¹ y de estrechar las relaciones comerciales agrícolas prioritariamente con sus socios africanos tradicionales, el planteamiento italiano ponía énfasis en contar con instrumentos para favorecer el desarrollo de su producción agrícola meridional.⁶² Por su parte, la delegación alemana requería mantener lazos con terceros países, especialmente con los de Europa occidental, con la idea de crear una zona de libre comercio agrícola más extensa que el marco geográfico de los seis países. Finalmente, los países del Benelux⁶³ abogaban, con mayor o menor énfasis, a favor de que los precios agrícolas sean favorables a los consumidores.

Por otra parte, es importante resaltar la gran heterogeneidad que mostraban los sectores agrícolas de los seis países mencionados, al inicio de los años sesenta. Ésta se expresaba no sólo en el tamaño de las explotaciones, sino también en el grado de mecanización y en los niveles de productividad. Por ejemplo, las explotaciones de menos de cinco hectáreas ascendían a 85% del total de las unidades productivas agrícolas en Italia, mientras que el coeficiente correspondiente en Francia era 35%. Análogamente, del total de la población económicamente activa, la proporción ocupada en la agricultura superaba a un tercio en Italia, en tanto que era inferior a la décima parte en Bélgica. Asimismo, la participación de los productos agrícolas en las exportaciones totales cubría un rango que iba de 33% a 3%, porcentajes respectivos de la situación de los Países Bajos y de Alemania (Teulon; 1991; p.9).⁶⁴

No obstante los marcados contrastes anteriormente señalados, fue posible acordar una resolución final al concluir la conferencia de Stresa. Cabe destacar dos puntos importantes de la citada resolución. Uno, debía haber un equilibrio entre producción y salidas a través del mercado, teniendo en cuenta los posibles exportaciones e importaciones y la especialización de acuerdos con las estructurales económicas y las

⁶⁰ Artículo 43 del Tratado de Roma.

⁶¹ Tradicionalmente en Francia han existido varios organismos estatales intervencionistas y centralizadores encargados de regular los mercados agrícolas, es decir, operaciones de compra, venta y almacenamiento de los principales bienes del rubro.

⁶² Principalmente arroz, frutas, hortalizas, aceite de oliva, vino y tabaco.

⁶³ El Benelux, creado en el año 1948, se compone de Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos.

⁶⁴ Todas las cifras mencionadas en el párrafo corresponden al año 1962.

condiciones naturales. Dos, el esfuerzo para elevar la productividad debía permitir una política de precios que a la vez evitara la superproducción e hiciera posible seguir siendo o llegar a ser competitivos (Tracy; 1993; p.18). Sobre la base de esta resolución final, las negociaciones continuaron en el marco institucional de la CEE hasta que, en 1962, se aprobaron los primeros reglamentos agrícolas comunitarios.

Es importante consignar que la incorporación de la agricultura en el proceso europeo de integración también obedeció a la necesidad de establecer una *transacción política* entre los dos socios mayores de la CEE, que tomaba en cuenta la posibilidad de operacionalizar una complementación económica de carácter funcional. Esta *transacción política* se realizó básicamente porque Alemania y Francia tenían intereses coincidentes en términos de encontrar un mercado cercano, estable y de dimensión significativa para colocar sus respectivas principales exportaciones. En efecto, por un lado, Alemania era importador neto de productos agrícolas pero tenía un gran potencial como productor de manufacturas y bienes de capital, mientras que Francia, por otro lado, ya contaba con excedentes agropecuarios, especialmente de cereales (Loyat y Petit; 1999).

c) Principales contenidos de la Política Agrícola Común

Al inicio de la PAC, la Europa de los seis era deficitaria con respecto a sus principales productos agrícolas. Esta situación explica la importancia que se le atribuyó al objetivo de aumentar la productividad del sector y modernizar las explotaciones agrícolas, las cuales eran mayoritariamente de carácter familiar (Assemblée Nationale; 1998; p.37).

Paralelamente a la definición de los objetivos de la PAC,⁶⁵ se establecieron tres principios básicos que la sustentaran. El primero es la unicidad de mercado, es decir, la libre circulación de los productos agrícolas entre los países socios, la fijación de precios uniformes, la definición a nivel central de intervenciones regulatorias y el otorgamiento de ayuda comunitaria de diversa índole, actuando con independencia del criterio nacional. El segundo corresponde a la preferencia comunitaria que pretende fomentar los intercambios intracomunitarios. En este principio se sustenta la protección en frontera del mercado comunitario con respecto a importaciones procedentes del resto del mundo. El tercero es la solidaridad financiera, según la cual los gastos derivados de la PAC deben ser financiados por el presupuesto comunitario, los que fueron canalizados a través del FEOGA (Massot Martí; 1998a).

Los instrumentos principales de la PAC se ubican en dos ámbitos distintos: el interno y el externo, donde el segundo se deriva directamente del primero. En el plano interno, las medidas se orientan en tres direcciones. Primero, con el objeto de fomentar la producción agrícola, se definen precios garantizados⁶⁶ para las distintas cadenas productivas, los

⁶⁵ Los que ya fueron explicitados al final del capítulo I del presente documento.

⁶⁶ Los que son alternativamente denominados, según la cadena productiva en cuestión, precios institucionales o precios de orientación.

cuales tienden a ser superiores a los precios internacionales. Segundo, se pretende regular la oferta mediante ayuda directa a la producción agrícola o a la renta de los productores y el establecimiento de un sistema común de almacenamiento. Tercero, se implementa una política estructural, con el fin de coadyuvar al proceso de modernización de las explotaciones agrícolas familiares. En el plano externo, la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y del incremento del intercambio recíproco de bienes agropecuarios, motivó una cierta protección en beneficio del sector agrícola europeo frente al resto del mundo. Al respecto, los mecanismos más utilizados son las exacciones (impuestos) a las importaciones y los subsidios a las exportaciones.⁶⁷ Es importante precisar que durante los primeros años de aplicación de la PAC, los instrumentos tradicionales de intervención nacional fueron transferidos al nivel comunitario (Teulon; 1991; p.7). A lo largo del proceso, estos mecanismos han evolucionado dinámicamente. De hecho, cabe consignar que la PAC ha enfrentado dos grandes reformas, las que se examinan más adelante.

Es importante señalar el carácter altamente complejo de la PAC, el cual se expresa fundamentalmente en dos niveles. El primero se refiere a la decisión de establecer precios uniformes, objetivo que requirió un largo proceso de negociaciones cuya culminación debió conciliar intereses nacionales discrepantes. El segundo se relaciona con las organizaciones comunes de mercado (OCMs), que se dedican de manera exclusiva a los bienes agrícolas, siendo autónomas de los restantes sectores productivos. Las OCMs son diferenciadas por productos o cadenas productivas, y en cada una se aplica un conjunto específico de medidas cuya amplitud y profundidad depende del grado de protección que se quiere otorgar a la categoría de bienes a beneficiar.⁶⁸ Una implicancia fundamental de esta complejidad radica en el sustantivo nivel de gastos públicos asociados a la gestión de la PAC. Además, la ejecución de esta política sectorial habría generado “la superposición de un nivel administrativo y financiero supranacional a los niveles internos.” (Massot Martí; 1998a; p. 61).⁶⁹

B. BALANCE DE LAS EXPERIENCIAS ESTUDIADAS: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA INTEGRACIÓN AGRÍCOLA LATINOAMERICANA Y LA EUROPEA

⁶⁷ Dado que al inicio de la CEE existía un déficit de productos agrícolas, se esperaba que la recaudación tributaria obtenida mediante los impuestos a las importaciones permitiera financiar holgadamente los gastos inherentes a la PAC. Luego, se suponía que los subsidios a la exportación iban a ser marginales. Sin embargo, cuando se van logrando excedentes agrícolas importantes, las restituciones a las exportaciones adquieren un creciente peso presupuestario.

⁶⁸ Por ejemplo, la OCM de cereales funciona básicamente mediante, por una parte, la concesión de ayudas directas al productor, ligadas al factor de producción tierra y calculadas en base a fundamentos históricos, y por otra parte, la existencia de mecanismos de control de la oferta interna, principalmente la retirada obligatoria de tierra.

⁶⁹ Cabe agregar que no se halló ningún documento específico dedicado a evaluar el costo fiscal de la implementación de la PAC.

1. Los casos latinoamericanos

a) El sector agrícola y el libre comercio

En términos generales, el sector agropecuario latinoamericano ha sido incorporado en los esquemas de integración económica, fundamentalmente mediante la inclusión, con menor o mayor amplitud e intensidad, de sus productos en los programas de liberalización comercial. Concretamente, como consecuencia de las características estructurales y principalmente de naturaleza socioeconómica propia de la agricultura regional, en todos los acuerdos o tratados vigentes han existido regímenes especiales, previstos esencialmente para evitar el desplazamiento de las producciones nacionales que podría resultar como consecuencia de un pleno libre cambio.⁷⁰ Esto ya fue claramente visualizado en el año 1975, cuando se indicó que “al examinar los problemas de la agricultura latinoamericana en un contexto de integración económica, aparecen algunas contradicciones fundamentales entre la idea de libertad irrestricta para el comercio de productos agrícolas y el desarrollo del sector.” (CEPAL/FAO; 1975; p.17).

Asimismo, se diagnosticó que el desarrollo agrícola de los países participantes de un esquema de integración se encontraba obstaculizado si este último pretendía básicamente la constitución de una zona de libre comercio, no acompañándola de medidas sectoriales complementarias. Estos obstáculos surgían principalmente por las tres siguientes razones. Uno, al crear nuevas o acentuar antiguas disparidades intrasectoriales dado el mantenimiento de una estructura productiva dualista, basada en la coexistencia de un sistema productivo moderno, orientado hacia la exportación, con uno menos evolucionado, frecuentemente de subsistencia, destinado al abastecimiento interno. Dos, debido a que los efectos dinámicos de la liberalización comercial en beneficio del sector agrícola eran menos evidentes que en el caso del sector industrial, donde existían mayores perspectivas para el aprovechamiento de las economías de escala. Tres, considerando que la producción agrícola regional no había podido satisfacer el incremento de la demanda sectorial, en parte porque los patrones productivos no se modificaron substancialmente. Lo anterior llevó a explicar el hecho de que la expansión del comercio agrícola intrarregional fuera bastante menor al aumento de las importaciones de origen extrarregional (CEPAL/FAO; 1975).

Con respecto a que un esquema de integración, al pretender básicamente la constitución de una zona de libre comercio, iría en detrimento del desarrollo agrícola, ya se había señalado que la liberalización del mercado de bienes agrícolas podía acarrear como consecuencia “el fortalecimiento de las inequitativas estructuras vigentes, la continuación del estado de desintegración nacional (...) y el agravamiento de las condiciones de vida de buena parte de la población campesina.” (Schatan; 1970; p.158). Tales argumentos llevaron a que Schatan se preguntara si era o no oportuno iniciar un proceso de

⁷⁰ Cabe recordar que estos regímenes especiales han radicado exclusivamente en el otorgamiento de plazos mayores de desgravación arancelaria y en la posibilidad de mantener exceptuados algunos productos agrícolas sensibles, de manera más o menos permanente, del programa de desgravación.

integración antes de que se hubiesen eliminado las causas del subdesarrollo rural dentro de cada país latinoamericano.

Más de una década después, se evaluaba que la incorporación de la agricultura en los procesos formales de integración no había sido ni intensa ni exitosa y que la presencia de numerosos ensayos frustrados había incidido de manera negativa en cualquier nuevo esfuerzo al respecto (CEPAL/FAO; 1983b, p.38). Más o menos coetáneamente, se destacaba que los procesos de integración no habían logrado coadyuvar de manera significativa al objetivo de incrementar el nivel de autoabastecimiento alimentario regional. En efecto, tal punto de vista se sustentaba en que éstos no consiguieron crear las condiciones necesarias para sustituir substancialmente importaciones agrícolas procedentes de terceros países por bienes originados en la propia región. Así, aunque eran varios los bienes agrícolas para los cuales se hubiera podido reorientar el comercio hacia la propia América Latina,⁷¹ dicho propósito no llegó a concretarse básicamente por las siguientes razones. Primero, porque los precios regionales no eran competitivos con los de los mercados internacionales.⁷² Segundo, debido a que existía desconocimiento de las normas operativas de comercialización empleadas por los organismos nacionales. Tercero, por falta de transparencia respecto a los excedentes y las necesidades de los países de América Latina. Cuarto, por la inexistencia de mecanismos financieros de carácter preferencial. Quinto, debido a la insuficiente eficiencia de los mecanismos regionales de arbitraje comercial. Sexto, por insuficiencia de la infraestructura y de los sistemas de transportes a nivel regional. Séptimo, a causa de la aplicación sistemática de barreras no arancelarias (Quijandría Salmón; 1985).

Dado que la mayoría de los puntos señalados en los párrafos anteriores tienen vigencia en la actualidad, cabría formular la siguiente pregunta: ¿podría un esquema de integración, que trascienda la pura liberalización comercial, contribuir a resolver los problemas derivados del subdesarrollo agrario mediante la implementación de una política agrícola común? La respuesta a esta pregunta pasaría por examinar la forma que adoptan las realidades agrícolas nacionales en un marco conjunto de escala regional.

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

En términos generales, se admite que los fines de la integración agropecuaria se han insertado en los objetivos globales de la integración económica regional, cuyo propósito ha sido básicamente coadyuvar al logro de un mayor nivel de desarrollo económico. Por

⁷¹ En este sentido, los principales productos son maíz, trigo, azúcar en bruto, legumbres, soja y arroz (Quijandría Salmón; 1985; p.43).

⁷² Una razón importante que explica la falta de competitividad-precio de los bienes agropecuarios de origen latinoamericano en relación con los procedentes del resto del mundo es la aplicación, por la mayoría de los países desarrollados, de subsidios agrícolas de diversa índole. Casos tradicionales son el trigo y los productos lácteos, originarios de Estados Unidos y la CEE, respectivamente (CEPAL /FAO; 1983c; p.38).

lo tanto, no es de extrañar que la predominancia de la industria en las estrategias de desarrollo nacionales se haya traducido, hasta mediados de la década de los años setenta, en que los esquemas de integración pusieran especial énfasis en el sector industrial, alrededor del cual giraron todas las acciones implementadas. Además, en relación con el mismo período, se afirmaba que no existía consenso en cuanto a si podía hablarse en la región con propiedad de un *menor grado de desarrollo agrícola relativo*, toda vez que en todos los países coexistían internamente áreas de desarrollo agrícola avanzado y regiones atrasadas o deprimidas, inclusive dentro de una misma actividad o cultivo en un mismo territorio (CEPAL/FAO; 1975; p.9). Así, en la medida en que el dualismo agrario nacional se ampliaba a escala regional, no era posible que la integración económica otorgara un trato preferente al sector agrícola de los países de menor desarrollo relativo. Tampoco se aplicaron medidas comunes de carácter selectivo dirigidas a la parte más rezagada de los sectores agrícolas de cada uno de los países socios.

A la luz de lo anterior, sería preciso destacar que más allá de las características institucionales y operativas propias de cada esquema de integración económica, las diferencias que se advertían en el desarrollo global y en el desarrollo agrícola de los distintos países de la región comprometidos en políticas de cooperación e integración, eran vistas como el principal factor limitante del avance de los procesos de integración (ibid; p.xi). En suma, la heterogeneidad de las agriculturas nacionales habría frenado el desarrollo de la integración económica latinoamericana, dada su opción básicamente librecambista. Asimismo, tampoco la integración regional habría contribuido a reducir el dualismo agrario que todavía caracteriza a los países de América Latina.

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

En definitiva, a mediados de la década de los años setenta, la evaluación que se hacía de la integración agrícola ya señalaba que el aumento del poder de compra de muchos sectores de población, todavía excluidos del circuito económico, constituía un imperativo sociopolítico que aumentaría notablemente la dimensión efectiva del mercado regional para los productos agrícolas (ibid; p.16). Asimismo, se fortalecía la idea de destacar el papel de la integración en materia de desarrollo agrícola, subrayándose los esfuerzos encaminados a lograr un mejor empleo de los recursos productivos por la vía de la especialización y de la complementariedad, así como del aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales y dinámicas. En relación con el largo plazo, se planteaba que debería concluirse en una etapa de concertación del desarrollo agrícola regional (ibid; p.xiii). Más en detalle, se afirmaba que una política de integración agrícola propiamente tal no debería limitar sus objetivos a la sustitución de mercados, sino concentrarse en dinamizar la demanda interna a través de la implementación de medidas focalizadas, para que los productores y los asalariados agrícolas obtuvieran una mayor y más justa

participación en la distribución de la riqueza que contribuían a crear (ibid; p.17). Por último, se concluía que la integración agrícola tendría que considerarse en el contexto más amplio de la *integración rural* y que deberían examinarse muy atentamente las modificaciones de las relaciones intersectoriales emergentes de un proceso de integración. A la integración agrícola le correspondería así cumplir fundamentalmente un papel de elemento inductor del desarrollo, en especial para la realización de las transformaciones estructurales de las economías de los países socios (ibid; p.xii). No obstante estas formulaciones conceptuales, el desempeño de la integración agrícola no habría mostrado avances significativos en la década de los años ochenta.⁷³

En la década de los años noventa, se plantea la necesidad de revalorizar la contribución de la agricultura a la reactivación económica y al desarrollo de América Latina. Esta revalorización estaría sustentada, por un lado, en la natural gravitación que este sector tiene en las economías de la región y, por otro, en el hecho de que el proceso de apertura ya iniciado significa, en la práctica, un fortalecimiento de los sectores que cuentan con ventajas comparativas naturales, como es el caso del rubro agrícola (Piñeiro; 1991; p.9). En esta perspectiva, la transformación de la estructura productiva agropecuaria sugeriría la necesidad de revalorizar los acuerdos de integración regional y subregional como mecanismos capaces de facilitar el fortalecimiento de la competitividad de las agriculturas nacionales (Moreno; 1990; p.14). Cabe señalar que durante los años noventa, el comercio intrarregional latinoamericano se intensificó y que el incremento más notable ocurrió en el sector agropecuario. Esto puede ilustrarse teniendo en cuenta que, en relación con el total de las exportaciones intrarregionales de bienes, las de productos agropecuarios pasaron de 7% en 1987 a 18% en 1995 (CEPAL; 1997; p.56).⁷⁴

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

A lo largo de la década de los noventa, se han ido perfilando con nitidez dos tendencias polares en la evolución de la integración agrícola de América Latina, las cuales tiene sus correspondientes representaciones en el Mercosur y en la Comunidad Andina. Por un lado, desde un punto de vista formal, el primer esquema mencionado se ha planteado la

⁷³ Lo cual podría ser explicado, entre otras causas, por la insuficiencia operativa de la integración regional en relación con la problemática agrícola, la concepción predominantemente nacional del problema agrario y el alto grado de dependencia externa que caracterizó el abastecimiento interno de productos agrícolas durante el citado período.

⁷⁴ No obstante que la tendencia ha sido claramente creciente, dado que para finales de la década de 1950 y durante el decenio de 1960 representaba alrededor del 9% (CEPAL; 1978; p.58), es importante destacar que este coeficiente ha experimentado algunos retrocesos hacia el final de la década de los noventa, de carácter presumiblemente coyuntural. Por otra parte, cabe señalar que de manera más secular, el peso relativo de las exportaciones agropecuarias de los países de ALADI ha ido decayendo sin pausa y mientras que en 1955 representaban el 20% del comercio internacional de estos productos, hoy no superan el 10% (Barbato de Silva; 1989; p.3). Cabe reiterar que este proceso ha sido fundamentalmente consecuencia de las medidas internas de apoyo que mejoraron la competitividad-precio de los productos agrícolas de los países desarrollados en los mercados internacionales.

liberalización arancelaria y no-arancelaria de todo el universo de productos, incluidos los agrícolas.⁷⁵ Además, si bien no se contemplan medidas comunes de apoyo al sector agropecuario,⁷⁶ sí se han logrado ciertos avances en materia de armonización de normas sanitarias, fito y zoonosanitarias. Por otra lado, cabe reiterar la intención de la Comunidad Andina de constituir una PACA, luego de un proceso de gestación de larga duración.

El principal fundamento de la PACA sería la constitución de un *programa subregional de seguridad alimentaria*, compuesto básicamente por la armonización de políticas agrícolas y la ejecución de programas conjuntos adecuadamente financiados subregionalmente, todo ello dentro del marco de una política común (JUNAC; 1991; p.104). En esta perspectiva, dado que el potencial agrícola subregional habría permanecido subexplotado, debido a las políticas nacionales inspiradas en el proteccionismo industrial, la seguridad alimentaria sería compatible con la aplicación de políticas orientadas a elevar la competitividad internacional del sector agropecuario subregional, así como con la necesidad de disminuir la dependencia alimentaria de la Comunidad Andina. Luego, una política de seguridad alimentaria tendría que ver con todos los instrumentos de la política agropecuaria: infraestructura, tecnología, insumos, precios, comercio exterior, inventarios (ibid; p.106). Es importante destacar que la dependencia alimentaria de la Comunidad Andina no ha disminuido de manera substancial y que, en la actualidad, el comercio agrícola intrarregional sigue siendo marginal. Al respecto, es ilustrativo señalar que del total de sus importaciones de bienes agropecuarios y agroindustriales, las de origen subregional son inferiores a 5%.

Por último, en términos generales, sería posible concluir que el ritmo de avance de la integración agrícola ha sido condicionado por el desarrollo global de la Comunidad Andina. En efecto, si bien ambos procesos experimentaron un estancamiento en los años ochenta, en la década siguiente, se ha observado un renovado impulso de la integración andina, el cual podría inducir efectos positivos en materia agrícola. Como se señaló anteriormente, de acuerdo con la voluntad política manifestada por los representantes de los países miembros, serían altas las posibilidades de que dentro de poco pueda constituirse una PACA.⁷⁷

⁷⁵ Lo que también se verificó en los respectivos acuerdos que el Mercosur suscribió con Bolivia y con Chile.

⁷⁶ No obstante que recientemente ha surgido una interesante iniciativa argentina, que propone la futura constitución de políticas comunes para el Mercosur agroalimentario, destinadas a alentar la producción, a incrementar la productividad y a lograr la apertura de nuevos mercados externos (IICA; 1999b).

⁷⁷ De hecho, ya se han logrado ciertos avances mediante la aprobación de Decisiones específicas. Por ejemplo, la que se refiere a la constitución del Sistema Andina de Sanidad Agropecuaria, cuyos objetivos son desarrollar las acciones comunes necesarias para contribuir a la protección de la salud humana, animal y vegetal; favorecer el intercambio comercial y mejorar la producción de alimentos (Comunidad Andina; 1997; p.2). Otra Decisión se relaciona con la necesidad de elevar la competitividad de la cadena productiva del arroz en la subregión (Comunidad Andina; 1999b).

2. El caso de Europa

Desde un punto de vista intelectual, todavía sería válido preguntarse si “¿ha creado la PAC una situación mejor de la que se habría producido con doce políticas nacionales independientes? Francamente, ya no estamos seguros.” (Tracy; 1993; p.33). Aunque es difícil contestar de manera tajante la anterior pregunta, habrían argumentos relativamente claros que apuntarían en cada uno de los dos sentidos posibles de la respuesta.

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

Gracias a la PAC se han conseguido varios logros importantes. En términos generales, las diversas medidas agrícolas nacionales se han fundido en una política común, y se ha conseguido la consolidación de un mercado común de productos agrarios. Al respecto, el comercio agrario ha experimentado una expansión notable entre los Estados miembros (ibid; p.32).⁷⁸ Además, la implementación de la PAC ha provocado cambios estructurales sustantivos: disminución del número de agricultores, aumento del tamaño medio de las explotaciones e incremento de la producción agrícola. Así, “rápidamente, el modelo productivista se impone, la agricultura europea se moderniza, el aumento de la productividad agrícola es superior al de la industria.” (Teulon; 1991; p.39). Concretamente, podría afirmarse que el “éxito de la integración agrícola de la CEE debe encuadrarse en un fenómeno global de integración. El desarrollo agrícola a alto nivel de tecnificación dispuso de los insumos y bienes de capital de que lo proveería una industria de avanzada. Esta industria vio incrementada su demanda a raíz del crecimiento de la agricultura protegida.” (Barbato de Silva; 1989; p.3).

Con respecto a los Estados miembros, la PAC ejerció una influencia positiva sobre cada uno de ellos, si bien de manera diferenciada, dado que la especialización agrícola, en algunos casos, se ha producido sobre la base de ventajas comparativas naturales iniciales, mientras que en otros, sobre ventajas comparativas desarrolladas artificialmente. Dos ejemplos significativos que ilustran respectivamente esta situación son Francia, con una dotación privilegiada de recursos y Alemania, que gracias a altos precios de sostenimiento, ha logrado crear las condiciones necesarias para expandir su producción agrícola.⁷⁹ En otros casos, ciertos países con escasa dotación de recursos naturales, desarrollaron una especialización en materia de transformación de algunas materias primas agrícolas, procedentes de terceros países y sujetas a un arancel inferior al del producto elaborado. Esto con el objeto de exportar los bienes finales correspondientes al resto de los países de la UE en condiciones preferenciales. Un ejemplo a destacar es el de

⁷⁸ En efecto, en la actualidad, más de 65% de las importaciones agrícolas totales de la agrupación son de origen comunitario, mientras que casi 72% de las exportaciones agrícolas totales son dirigidas al mercado intrarregional (Eurostat; 1998).

⁷⁹ De hecho, en la actualidad, Alemania ha llegado a ser el tercer productor agrícola de la UE, en tanto que Francia se ha mantenido en el primer lugar, con porcentajes respectivos de 15% y 21% en relación con el total de la producción agrícola comunitaria.

Países Bajos, que importa directamente en su puerto de Rotterdam, los principales productos substitutivos de cereales tradicionales a precios internacionales.⁸⁰ Por otra parte, la progresiva incorporación de países a la UE ha planteado desafíos importantes para la PAC, toda vez que ha sido necesario ampliar la protección a nuevos productos agropecuarios y otorgar ayuda financiera a nuevas zonas de cultivos, proceso que no ha estado exento de dificultades. Esto puede ilustrarse respectivamente mediante la integración de los bienes agrícolas mediterráneos y de los territorios fríos de los países escandinavos.⁸¹ Otro desafío de envergadura surgió cuando el Reino Unido, al negociar sus condiciones de adhesión en el año 1972, exigió mantener, al menos transitoriamente, su derecho a importar de manera preferente algunos productos agrícolas como azúcar y lácteos, procedentes de sus antiguas colonias, para evitar una desviación de comercio que no deseaba.

En relación con los agricultores, se reconoce que gracias a la PAC, se ha logrado una cierta equiparación de la renta agrícola con los ingresos del resto de la economía (OCDE; 1995). Asimismo, también se habría alcanzado el objetivo de erradicar la pobreza rural. No obstante lo anterior, cabe subrayar que la mayor parte de los subsidios de la PAC han tendido a beneficiar a los productores agrícolas de tamaño grande y de alta productividad. En efecto, un informe oficial de la UE ha cuantificado que 80% de las ayudas financieras otorgadas mediante la PAC han favorecido sólo al 20% más rentables de las explotaciones agrícolas (Comisión Europea; 1996a).⁸² Paralelamente, en términos generales, las diferencias de protección otorgadas a los distintos productos agrícolas han desempeñado un papel importante en el sentido de favorecer a algunas cadenas de bienes, principalmente de cereales, de leche y de carne de vacuno,⁸³ en detrimento de otros productos como el vino y las frutas, por ejemplo. Ciertamente que esto ha tenido efectos diferenciados entre productores, regiones y países de la UE. Así, en la medida que la distribución de los beneficios de la PAC no ha sido lo suficientemente equitativa, ésta no ha coadyuvado tanto como se esperaba al objetivo de la cohesión económica y social.⁸⁴

⁸⁰ Se trata fundamentalmente de torta de soja, gluten de maíz y mandioca, cuyo uso en la alimentación del ganado es bastante nuevo y reemplaza a los forrajes tradicionales elaborados a base de trigo por ejemplo.

⁸¹ La integración de los bienes agrícolas mediterráneos a la PAC ocurrió como consecuencia de la incorporación de España y Portugal a la CEE en el año 1986. Por su parte, las nuevas zonas de cultivos que pasaron a requerir ayuda financiera corresponden a los territorios de Suecia y Finlandia, que se adhirieron a la UE en el año 1995.

⁸² Esta tendencia concentradora también se verificaría en la mayoría de los restantes países de la OCDE (OCDE; 1999a).

⁸³ La preferencia otorgada a estos rubros resultó de que las presiones ejercidas por los correspondientes gremios de productores contaron con la acogida de los gobiernos respectivos, los cuales lograron que se instauraran medidas de intervención o de protección a nivel comunitario.

⁸⁴ La CEE convirtió la cohesión económica y social en uno de sus principios al firmarse el Acta Única Europea en 1986.

Con todo, es importante destacar que las recientes modificaciones de la PAC se han preocupado de lograr una distribución más equitativa de las transferencias monetarias concedidas a los agricultores, principalmente mediante la búsqueda de una focalización más precisa de ellas a favor de los más pequeños productores agrícolas.

En cuando a los consumidores, éstos se han beneficiado de un abastecimiento alimentario seguro, pero también se han dado pasos importantes, si bien todavía permanecen algunas deficiencias al respecto, en términos de calidad sanitaria y nutricional de los productos adquiridos. Asimismo, es destacable el avance en materia de protección del consumidor, contándose con una estructura institucional común que les garantiza sus derechos. Sin embargo, el costo de la PAC ha debido ser solventado por los propios consumidores comunitarios en un doble sentido, como contribuyentes y teniendo que pagar precios mayores a los internacionales por los bienes alimenticios. Por otra parte, se ha observado que, si bien los precios de garantía están acercándose a los correspondientes mundiales, estas rebajas, más que expresarse en una reducción de los precios al consumidor, serían captadas y mantenidas principalmente por las empresas transformadoras y las comercializadoras de bienes agropecuarios (Berthelot; 2000).

Por último, la PAC no habría resuelto algunas cuestiones ligadas a ella, como las relacionadas con el equilibrio de los mercados agropecuarios. Existe consenso en señalar que el sistema de precios de sostenimiento ha provocado un crecimiento de la producción superior a las capacidades de absorción del mercado interno, a partir de mediados de la década de los años setenta. En consecuencia, la exportación se convirtió en la salida necesaria para los excedentes de producción, lo que ha generado tensiones tanto internas como externas. Por un lado, exacerbó la competencia internacional, en un momento en el que los mercados agrícolas mundiales estaban saturados. Por otro lado, el crecimiento de la producción europea ha entrañado una verdadera explosión de los gastos presupuestarios de la Comunidad durante la década de los años ochenta, como consecuencia del creciente aumento de las restituciones a la exportación y de la ampliación de los almacenamientos públicos (Assemblée Nationale; 1998; p.40). Esto se relacionaría con “el nivel de autosuficiencia en alimentos y piensos que debe considerar óptimo la Comunidad. Todo el debate sobre los excedentes y su reducción ha tenido lugar en ausencia de cualquier consideración de la dimensión agraria que se desea alcanzar.” (Fennell; 1993; p.45).

b) La Política Agrícola Común y la construcción de la Europa comunitaria

No obstante que la mayoría de los puntos señalados en el apartado anterior todavía generan controversia, sí hay un consenso bastante claro en reconocer que la PAC ha tenido un papel pionero en la construcción europea, al menos en cuatro planos distintos.⁸⁵ Primero, en el plano económico, gracias a la instauración de las OCMs, la libre

⁸⁵ El desarrollo de estos cuatro planos tuvo como base bibliográfica los siguientes textos: Assemblée Nationale; 1998 - Massot Martí; 1998a y 1998b - Teulon; 1991 - Tracy; 1993.

circulación de productos agrícolas se logró en un plazo menor al planificado inicialmente, lo que permitió adelantar la instauración de la unión aduanera. Segundo, en el plano institucional, la gestión de los mercados agrícolas, de competencia comunitaria, ha sido un elemento decisivo a favor de la emergencia de un poder ejecutivo supranacional. Además, el proceso de toma de decisiones del órgano máximo de la CEE, al enfrentarse con antagónicas posturas agrícolas nacionales, fue adaptándose de manera oportuna para responder a los desafíos que planteaba la resolución de los conflictos entre sus Estados miembros. Por otra parte, la PAC se benefició de un marco normativo autónomo que consagra su carácter derogatorio por sobre los principios generales del mercado común. En efecto, dado que una gran parte de los primeros casos que abordó el Tribunal de justicia se refería a cuestiones agrícolas, su resolución permitió no sólo consolidar la supremacía de las normas agrícolas por sobre las restantes reglas que componen el derecho comunitario derivado, sino también sentar jurisprudencia en la delimitación del poder entre el nivel nacional y el comunitario. Tercero, en el plano financiero, el incremento progresivo de los gastos agrícolas hizo que la CEE constituyera su propio sistema de obtención de recursos de origen tributario, con el objeto de autofinanciarse.⁸⁶ Cuarto, en el plano monetario, el propósito de evitar que las fluctuaciones de los tipos de cambio nacionales distorsionaran el sistema de precios agrícolas uniformes, fue un impulso decisivo para establecer, en una fase inicial, una cierta estabilización monetaria y, luego, implementar mecanismos monetarios comunes vinculantes, antecedentes fundamentales de la moneda única.⁸⁷ En suma, la PAC habría tenido un papel de motor en la construcción supranacional, en la medida en que ha constituido un poderoso factor de integración jurídica y económica, así como un banco de ensayo de las instituciones comunitarias (Massot Martí; 1998a; p.58).

c) Una conceptualización de la Política Agrícola Común

Al inicio de los años noventa, surgió un intento de conceptualizar el proceso europeo de integración económica regional. Este esfuerzo intelectual, hecho a partir de una observación empírica de la construcción comunitaria, se enfoca desde la perspectiva de la supranacionalidad. En términos generales, se acepta que la fase inicial de una dinámica de integración pasaría estratégicamente por la apertura recíproca de las economías involucradas, es decir la eliminación de normas nacionales, básicamente con el objeto de

⁸⁶ El sistema de recursos propios para el presupuesto comunitario total entró en vigor en 1971. Diez años después, se consiguió la autofinanciación. Las fuentes de recursos son básicamente tres: exacciones reguladoras agrícolas, derechos de aduana, porcentaje sobre los ingresos por impuestos sobre el valor agregado. Frente a necesidades financieras crecientes, se ha recurrido a nuevas fuentes de recursos, aportados por los países en relación con su producto nacional bruto (Parlamento Europeo; 1999b).

⁸⁷ En ausencia de una moneda europea única, en 1962 se creó la Unidad de Cuenta Agrícola. Algunos años después se constituyeron los Montantes Compensatorios Monetarios, destinados a compensar las fluctuaciones monetarias nacionales. En 1972, al tomarse conciencia de la necesidad de reducir las márgenes de fluctuaciones entre las monedas comunitarias, se implementó la *serpiente monetaria*. En 1975 se estableció el ECU, y en 1979 se instauró el Sistema Monetario Europeo (Parlamento Europeo; 1999c y 1999d). Todos estos avances hicieron posible el establecimiento de la moneda única europea, el EURO, el primero de enero de 1999.

establecer el libre comercio entre los países socios. A la primera fase de esta estrategia se la da el nombre de enfoque *negativo* de la integración, ya que insiste especialmente en la *desregulación*, es decir, en la eliminación de las barreras interiores y en la aplicación de políticas supranacionales sólo en términos de normas prohibitivas vinculantes para los gobiernos nacionales (Salvatici y De Filippis; 1993; p.124). La segunda etapa de dicha estrategia correspondería a cuando la coordinación entre los Estados miembros llega a materializarse en la edificación de normas supranacionales y en la aceptación de mecanismos comunes vinculantes. Esta fase se ha denominado enfoque *positivo* de la integración, ya que recalca que la supresión de barreras debe ir acompañada de una coordinación estricta de las políticas nacionales y de su sustitución, parcial o total, por medidas aplicadas a nivel supranacional (*re-regulación*) (ibid; p.125).

En el caso específico de la agricultura, se ha señalado que las “dos dicotomías, integración positiva/negativa y desregulación/re-regulación, pueden resultar útiles para analizar la aparición y el desarrollo de la PAC, que ha representado el ejemplo más importante (y durante mucho tiempo, el único) de *integración positiva* de la Comunidad. En efecto, desde el inicio de la CEE, la PAC se ha concebido, o al menos se ha justificado, como la *pedra angular* de todo el edificio europeo, con plena delegación de las competencias nacionales en la Comunidad para la aplicación de una intervención generalizada en el mercado.” (ibid; p.126). En suma, dentro de la integración europea, la PAC habría sido el mayor ejemplo de implementación de una regulación común, realizada simultáneamente mediante la desregulación progresiva de las normativas nacionales correspondientes y el desarrollo de mecanismos supranacionales vinculantes.

Sin embargo, al observar su evolución, la PAC estaría perdiendo su papel de piedra angular del proceso de integración europeo. En efecto, las dos mayores reformas de la PAC,⁸⁸ partiendo de la doble necesidad de reducir el peso excesivo de los gastos agrícolas en el presupuesto comunitario y de dar respuesta a las presiones internacionales surgidas al nivel multilateral, se han propuesto dos objetivos básicos. Por un lado, disminuir el nivel de los precios garantizados, a fin de que vayan convergiendo hacia los internacionales y así reducir de manera sustantiva los subsidios a la exportación. Por otro lado, desvincular de la producción agrícola las ayudas financieras.⁸⁹ Luego, estas reformas, al plantearse un cierto desmantelamiento de algunas medidas de política común, podrían interpretarse como las primeras señales del “ocaso de la PAC.”(ibid; p.127). Quienes coinciden con este punto de vista afirman que las medidas desvinculadas

⁸⁸ La primera, realizada en 1992, es conocida bajo el nombre de su principal gestor (Mac Sharry). La segunda fue aprobada en marzo de 1999, en el marco de un proceso de reforma más amplio que la Unión Europea ha denominado Agenda 2000 y que tiene en cuenta la eventual incorporación de nuevos socios, principalmente países de Europa central y oriental.

⁸⁹ En suma, las reformas radican en compensar parcialmente la reducción de los precios garantizados, por el aumento de las ayudas directas a la renta de los agricultores, las cuales se otorgan con una cierta independencia del nivel de producción. Simultáneamente, las reformas también pretenden implementar diversos mecanismos de control de la oferta, como por ejemplo la retirada de tierra de ciertos cultivos.

impulsadas por las reformas podrían llevar a un escenario en el que las políticas agrarias de la UE, más pronto o más tarde, sean renacionalizadas y que el papel de la PAC en la regulación de los mercados tenga cada día menor importancia. Ello sería así porque la aplicación de las medidas desvinculadas se haría de forma descentralizada a nivel de Estados miembros, manteniendo a nivel central el control sobre su aplicación. Es interesante añadir que, con respecto al financiamiento presente y futuro de la PAC, se ha llegado incluso a poner en tela de juicio el principio de solidaridad financiera.⁹⁰ En consecuencia, si bien podría afirmarse que, en el marco de las dicotomías anteriormente formuladas, la PAC se movería hacia un enfoque negativo de la integración (ibid; p.127), en la actualidad, el debate suscita controversias sustantivas y aún está lejos de concluirse.

3. Una síntesis comparativa

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

Lo anterior puede ser ilustrado al considerar el ámbito financiero. En efecto, como se señaló anteriormente, en el caso europeo se ha podido contar con los recursos necesarios requeridos para la implementación de la PAC, en toda su amplitud y complejidad. Por lo mismo, el gasto financiero asociado a lo agrícola llegó a ser de tal envergadura,⁹¹ que su inevitable reducción generó importantes conflictos entre los Estados miembros de la UE. Por su parte, los recursos financieros que en general las Secretarías de los acuerdos latinoamericanos de integración le han asignado a la agricultura han sido bastante exigüos, incluso los destinados al estudio de los problemas del sector han sido calificados de manifiestamente escasos. Ciertamente que esta escasez se derivaba del nivel económico de los países involucrados, así como del grado de voluntad política manifestado a favor de otorgar un tratamiento común a la problemática agrícola.

⁹⁰ Es importante señalar que este enjuiciamiento fue rechazado en la Cumbre de Berlín, celebrada en marzo de 1999, cuando se postergaron las propuestas de cofinanciación de las ayudas directas de la PAC.

⁹¹ Tanto en términos absolutos como en relación a los gastos comunitarios destinados a los otros sectores productivos y a las demás prioridades de la UE. De hecho, 42% del presupuesto comunitario actual se destina a la PAC, coeficiente que en la década de los ochenta, período en el cual éste alcanzó su máximo, fue cercano a 75% (Teulon; 1991; p.64).

El tema del autoabastecimiento alimentario regional está presente tanto en la experiencia de integración agrícola europea como en las latinoamericanas. En el caso de la CEE, este objetivo fue explícito, convirtiéndose en el eje central de la PAC, presumiblemente a causa de las secuelas de la segunda guerra mundial. Para lograr un alto nivel de seguridad alimentaria, era fundamental organizar y liberalizar el mercado agrícola interno, pero también establecer una protección en frontera, concebida como imprescindible para que la renaciente agricultura europea elevara su competitividad. Progresivamente, la PAC llegó a generar importantes excedentes agropecuarios que fueron volcados, por una parte, a los mercados internacionales a precios subsidiados y, por otra, hacia algunos países de bajos ingresos mediante ayuda alimentaria. De esta forma, la PAC habría contribuido a la desarticulación de las economías rurales de los países en desarrollo. Así, no obstante que en el origen de la CEE, el discurso europeo se planteaba fomentar la estabilización de los mercados agrícolas mundiales, la PAC, en la práctica, coadyuvó a distorsionar los precios internacionales de los productos agropecuarios, junto a otros países industrializados. En contraposición a la experiencia europea, tanto en las iniciativas de cooperación agrícola como en los esquemas de integración de América Latina, la búsqueda de mayores niveles de seguridad alimentaria regional es un objetivo que se va desperfilando, excepto en el caso de la Comunidad Andina, donde dicho concepto se ha revalorizado recientemente.

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

En relación con la participación de los actores agrícolas privados en los procesos de integración estudiados, se ha observado que en el caso latinoamericano, las pequeñas y medianas empresas agrícolas, como también las cooperativas han desconocido las posibilidades que brinda el proceso de integración, tanto en materia de incentivos de carácter arancelario, como en el aspecto financiamiento. Si bien en los últimos años este fenómeno se ha modificado positivamente, su evolución indicaría que los actores agrícolas con mayores posibilidades de beneficiarse del proceso de integración serían los productores grandes y modernos, realidad que también podría observarse en la experiencia europea, lo que podría contribuir a hacer más marcado el dualismo agrario en ambas regiones. En el caso de la CEE, es importante recalcar que los principales gremios

agrícolas se estructuraron de manera activa desde el mismo inicio de la PAC, para influir en sus objetivos y en su orientación.⁹²

Por último, se observa que en la integración latinoamericana ha sido muy poco utilizado el criterio de otorgar a un país un tratamiento diferenciado sobre la base de su grado de desarrollo agrícola. En cambio, en la aplicación de la PAC, el tratamiento diferenciado contempla múltiples niveles, básicamente por país, por región, por tipo de producción y por categoría de productores, todos los cuales han sido financiados por el presupuesto comunitario. Así, esta diversidad instrumental se derivaría de la profundidad de la integración pretendida y por lo tanto del carácter supranacional de la PAC, claramente distinto al preponderantemente intergubernamental de la integración agrícola de América Latina. Al respecto, cabe señalar que las dinámicas recientes de las dos regiones indicarían que estas diferencias históricas de carácter podrían irse atenuando. En efecto, mientras que en la UE se abre la discusión acerca de la *renacionalización* de las políticas agrícolas, en América Latina, la Comunidad Andina llevaría la delantera al comenzar a plantearse la constitución de una PACA, eventualmente supranacional. Otra tendencia reciente que mostraría un área de similitud entre las dos regiones es que el énfasis en materia de política estaría pasando desde el ámbito propiamente agrícola hacia una visión rural más amplia. En el caso europeo, esta nueva perspectiva estaría siendo utilizada como un argumento adicional para darle mayor legitimidad y credibilidad al gasto público generado por la PAC. Por su parte, en los países latinoamericanos, la consideración de la dimensión rural es básicamente pensada en el marco de las políticas nacionales. La dimensión rural, por constituir un elemento central del debate agrícola actual, será abordada en el capítulo siguiente.

⁹² Así, los agricultores europeos se agruparon en el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas de los países de la Comunidad (COPA), que reúne a las principales asociaciones de productores de los Estados miembros (Barros Charlin; 1977; p.64).

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL DEBATE AGRÍCOLA ACTUAL

A. FACTORES MÁS RELEVANTES

1. Hacia el fin de la excepción agrícola en el marco multilateral

Los productos agrícolas han estado, de hecho, afuera de las reglas del GATT, lo que favoreció el surgimiento de conflictos de envergadura entre los grandes países exportadores de productos agropecuarios. Estas controversias se desencadenaron como consecuencia de la aplicación, bastante generalizada por parte de estos socios comerciales, de subsidios a la exportación. Así, los mercados internacionales de bienes agrícolas funcionaron con un alto grado de distorsión. Al respecto, se ha escrito que “abundan los análisis que demuestran la ineficiencia de los subsidios que distorsionaban el sistema de precios relativos, sus efectos de despilfarro por las desviaciones del patrón tecnológico, la polarización que provocan por su concentración en los agricultores más grandes que utilizan más intensamente los insumos y servicios subsidiados, y los problemas derivados de la proliferación de organismos, la obesidad del aparato burocrático y la corrupción” (Gómez; 1999; p.7). Esta situación se mantuvo hasta el término de la Ronda Uruguay, cuando se incluyó a este sector productivo en las disciplinas comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mediante la firma del Acuerdo sobre la Agricultura en Marrakech, en 1994.⁹³

Dicha incorporación radica esencialmente en convertir las medidas no arancelarias en aranceles, para reducirlos, así como en limitar la utilización de subsidios a la exportación y de medidas de apoyo interno al sector agrícola. En cuanto a los subsidios a la exportación, éstos quedarían expresamente prohibidos, a menos que los propios países los hayan especificados en listas de compromiso,⁹⁴ con la obligación de reducirlos de manera gradual según el nivel de desarrollo de su economía.⁹⁵ En relación con el apoyo interno al sector agrícola, tal Acuerdo distingue tres tipos de medidas de sostenimiento, a cada uno de los cuales le corresponde un tratamiento normativo específico. Uno, las medidas que estimulan directamente la producción agrícola. Éstas deben reducirse y está prohibida la implementación de otras nuevas, porque distorsionan el comercio internacional de los bienes agropecuarios (*compartimento ámbar o amarillo*). Dos, las medidas que no están

⁹³ Con esta inclusión, se habría tomado básicamente una decisión política: no seguir usando el comercio de productos agrícolas como posible foco de guerras que parten siendo comerciales, pero que terminan en otro tipo de problema (Chibbaro; 1996; p.59).

⁹⁴ Cabe señalar que los únicos países latinoamericanos que contrajeron este tipo de compromisos son Brasil, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Por su parte, la Unión Europea hizo lo propio a su debido tiempo.

⁹⁵ Los países desarrollados debieran disminuir el valor de las subvenciones en 36% durante seis años (1995-2001), mientras que las economías en desarrollo tendrían que hacerlo en 24% a lo largo de diez años (1995-2004).

directamente relacionada con la producción y que tienen efectos mínimos en el comercio agropecuario. Éstas se pueden aplicar libremente (*compartimento verde*). Tres, las medidas que tienen ciertas repercusiones en la producción o el intercambio, básicamente las ayudas vinculadas a los procesos de reforma o modernización de la agricultura. Éstas están transitoriamente permitidas, y en mayor medida para los países en desarrollo (*compartimento azul*).

Por lo tanto, como consecuencia de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, en la actualidad “el comercio del sector se enmarca firmemente en el sistema multilateral de comercio.” (OMC; 1999; p.12). Además, el Acuerdo sobre la Agricultura contiene disposiciones relativas a algunos *asuntos no comerciales*, como la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el ajuste estructural, que puede incluir el desarrollo rural. En suma, “hoy prevalece toda una nueva institucionalidad mundial, representada por la OMC y sus múltiples acuerdos, normas y procedimientos; la agricultura y el medio rural se han integrado en esta institucionalidad, así como en las regulaciones del comercio mundial.” (IICA; 1999a).

En definitiva, en el marco multilateral, la tradicional excepción agrícola va desapareciendo, dando paso a una progresiva normalización o equiparación de la agricultura frente a los restantes sectores productivos. Con todo, este proceso todavía no es fluido, si se tiene en cuenta que aún la protección al sector agrícola es muy significativa en la mayoría de los países de la OCDE. Se ha estimado que entre 1988 y 1998 se ha mantenido relativamente estable el nivel global de ayuda a los productores, el cual en el caso de Japón asciende a 60% de la producción agrícola, mientras que en la Unión Europea y Estados Unidos los coeficientes respectivos son 40% y 20% (OCDE; 1999b; p.230).⁹⁶ Por otra parte, es importante señalar que, al ser la Ronda del Milenio de la OMC la sucesora de la Ronda Uruguay, se esperaba un avance significativo en el proceso de normalización y liberalización comercial de los productos agrícolas en el marco multilateral. Sin embargo, esto no se verificó dado que el lanzamiento de la nueva Ronda, que debió ocurrir en la tercera Conferencia Ministerial de Seattle, realizada a finales del año 1999, no llegó a lograrse. No obstante ello, en marzo del año 2000, los responsables nacionales agrícolas ante la OMC acordaron reiniciar las negociaciones en Ginebra, definiendo un calendario y una agenda preliminares, si bien aún no se ha fijado la fecha de su término (OMC; 2000).

2. La multifuncionalidad en el marco de la discusión agrícola europea

a) La multifuncionalidad de la agricultura: un concepto operacional en la Unión Europea

⁹⁶ Los indicadores mencionados fueron calculados por la OCDE sobre la base de *equivalentes a subsidio a la producción* (*équivalents subvention à la production* en el texto citado).

En el ámbito europeo, la multifuncionalidad de la agricultura es un concepto que comenzó a utilizarse ante la necesidad de reformular la PAC,⁹⁷ lo que se hizo más imperioso al inicio de los años noventa, cuando la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT se había dilatado, principalmente porque no se lograba acuerdo en materia agrícola. Cabe precisar que los desequilibrios de los mercados agrícolas y el alto costo de la PAC abogaban por una modificación substantiva de ésta (Loyat y Petit; 1999; p.35). En este marco, se abrió en la Comunidad Europea un amplio debate a propósito de la reforma de la PAC. Una opinión pública importante al respecto fue el llamamiento realizado en 1992 por el Grupo de Seillac,⁹⁸ el cual hizo planteamientos destinados a despertar conciencia y a animar la reflexión. Este grupo diagnosticó que “nunca ha habido política agraria común, sino únicamente un conjunto de normas y mecanismos sobre el sistema productivo aislado de su contexto, dirigido hacia la autosuficiencia, incapaz de evolucionar una vez alcanzada ésta.” (Grupo de Seillac, 1993; p.180). También, planteó la necesidad de que la PAC asumiera plenamente, aparte de su función productiva, su función social, territorial⁹⁹ y cultural (ibid; p.190). Además, se manifestó a favor de la descentralización de las actividades agrícolas, privilegiando las no productoras de alimentos, es decir las de servicios de interés general para la sociedad, que sería preciso retribuir (ibid; p.191).

El concepto de multifuncionalidad de la agricultura fue progresivamente considerado por las instituciones de la Unión Europea, llegando a convertirse en un eje central de su postura agrícola negociadora a nivel multilateral y de la reforma de la PAC. Así, en la Agenda 2000, documento elaborado en el año 1997 y que se refiere a las bases programáticas de la UE hasta el año 2006,¹⁰⁰ la Comisión Europea llegó a establecer dos principios clave sobre los que se debería basar la política de desarrollo rural, Uno, el reconocimiento del papel multifuncional de la agricultura y dos, la necesidad de una estrategia propia para la zonas rurales en desarrollo. Mediante ellos, se pretende crear un nuevo *pacto* entre el agricultor y la sociedad, con el objeto de que el agricultor se convierta en *administrador del espacio rural* y de que la sociedad esté dispuesta a pagar los servicios ecológicos necesarios para salvaguardar el valor recreativo del espacio rural

⁹⁷ El concepto de multifuncionalidad figuró por primera vez en la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas de Río sobre medio ambiente y desarrollo de junio de 1992, a partir de cuando ha sido cada vez más utilizado en diversos foros internacionales. Así, por ejemplo, la declaración de Quebec adoptada en 1995 durante la celebración del cincuentenario de la FAO y la declaración ministerial de la OCDE de marzo de 1998 se refieren explícitamente a la multifuncionalidad de la agricultura (Assemblée Nationale; 1999b; p.149).

⁹⁸ El Grupo de Seillac, de carácter multidisciplinario, estaba compuesto por unos veinte franceses de reconocida legitimidad en el ámbito agrícola. Entre otros puntos, sus miembros se interrogaron sobre el futuro del espacio rural cuyo deterioro les parecía muy inquietante.

⁹⁹ El Grupo de Seillac especificaba que las funciones del territorio eran múltiples: patrimonio vivo, recurso, marco vital y regulador sociológico (Grupo de Seillac; 1993; p.187).

¹⁰⁰ En textos oficiales más recientes, la Comisión Europea hace referencia explícita al *papel polivalente* de la agricultura comunitaria.

(Parlamento Europeo; 2000; p.11). Es importante añadir que las reformulaciones de la PAC, al considerar la multifuncionalidad de la agricultura, apuntarían también a buscar una nueva legitimidad social, en un momento en el que política y socialmente se levantan cuestionamientos acerca de su validez (Abramovay; 1999).

De hecho, se ha señalado que en los últimos años, pocas temáticas han atraído tanto la atención pública como la necesidad de conservar el entorno natural, por razones de esparcimiento y estética, así como para su adecuada legación a las generaciones futuras. Los agricultores actuarían como guardianes del paisaje, debiendo ser no sólo compensados por actividades ya ejecutadas, sino también incentivados a la realización de otras nuevas, con el propósito de que cumplan de una manera más consciente tal función. Este objetivo justificaría la combinación de medidas restrictivas en cuando a la utilización de tierra y a prácticas agrarias perjudiciales al medio ambiente, paralelamente a lo cual se ofrecerían subsidios para fomentar actividades socialmente beneficiosas (Josling y Tangermann; 1996; p. 43). Así, en la actualidad, la agricultura europea se desarrollaría en dos ámbitos distintos: por un lado, el que se enmarca intrínsecamente en el dominio de la economía privada, y por otro lado, aquel que se adscribe al marco de la economía pública. No obstante lo anterior, todavía es escasa la aplicación de subsidios comunitarios destinados a estimular los usos de la tierra que generen externalidades positivas,¹⁰¹ por lo que en términos generales, se esperaría que las futuras reformas de la PAC estén orientadas a promover las funciones públicas de la agricultura, ligando las ayudas comunitarias a los servicios de interés general realizados por los agricultores.¹⁰² Simultáneamente, estas reformas tendrían que propender a desvincular las ayudas a la renta de los agricultores de la producción agropecuaria y de las condiciones de mercado (Gohin, Guyomard y Le Mouël; 1998; p.27).

En suma, la presión multilateral obligaría a cambiar el modelo europeo de apoyo a la producción agraria. También es previsible que la sociedad europea no acepte que se continúe ligando automáticamente el apoyo financiero a la agricultura a la producción. En consecuencia, es muy probable que se llegue a desconectar progresivamente las ayudas financieras del nivel producido, concediendo mayor importancia a retribuir los servicios de interés general que realizan los agricultores, que no son remunerados por el mercado (Massot Martí; 1998a; p.66).

b) La multifuncionalidad de la agricultura: un concepto que suscita controversia a nivel multilateral

¹⁰¹ Lo que podría ser explicado en parte porque aún la capacidad de presión de las organizaciones de defensa de este tipo de bienes públicos no es equivalente a la de los grandes gremios de productores de bienes agropecuarios, como por ejemplo los cerealeros.

¹⁰² Proceso que por lo demás ya se habría iniciado. En efecto, a partir de la aprobación de la Agenda 2000, los Estados miembros de la UE pueden establecer programas nacionales agroambientales para proteger o valorizar el medio ambiente, sobrepasando los criterios indicados por la *buena práctica agraria* (Comisión Europea, 2000a, p.6).

La multifuncionalidad de la agricultura no figura en los textos de la OMC, si bien, como ya fue señalado, el Acuerdo sobre la Agricultura hace referencia a *consideraciones no comerciales (non trade concerns)*. Sin embargo, la inserción del principio de multifuncionalidad de la agricultura en la normativa de la OMC ha sido un objetivo importante para los negociadores de la Unión Europea.¹⁰³ En síntesis, el argumento central que sustenta el discurso europeo radica en concebir la agricultura como un acto de producción, pero también de ocupación de territorio, de preservación del medio ambiente, de mejoramiento de la calidad de los productos y de creación de empleos (Assemblée Nationale; 1999b; p.149).¹⁰⁴ Según los ministros europeos de agricultura, en el marco multilateral debería alcanzarse un equilibrio adecuado entre la cuestiones comerciales y no comerciales, la mayoría de las cuales derivarían del cometido multifuncional de la agricultura, satisfaciendo los legítimos intereses del mundo rural y de los consumidores (Consejo Europeo; 1999). En definitiva, desde el punto de vista de la UE, la incorporación de la multifuncionalidad de la agricultura a los principios que rigen el funcionamiento de la OMC reforzaría la especificidad de su modelo agrícola, frente a una agricultura industrializada que persigue objetivos inmediatos y puramente comerciales.¹⁰⁵ Además, el reconocimiento del principio de multifuncionalidad de la agricultura en la OMC serviría para ampliar los contenidos del *compartimento verde* con consideraciones europeas.

La postura agrícola europea en la OMC ha generado oposiciones por parte de Estados Unidos, del grupo de Cairns y de varios países en desarrollo. En efecto, la multifuncionalidad ha sido percibida por ellos como un pretexto para mantener altos beneficios de apoyo interno y de protección en frontera a favor de una agricultura no competitiva. Esto porque la multifuncionalidad sería un concepto también aplicable a otros sectores productivos, como por ejemplo los servicios. Por su parte, la UE ha respondido que la multifuncionalidad haría más eficiente la utilización de las ayudas públicas a la agricultura y facilitaría que éstas sean desvinculadas de la producción. Además, en tanto que la multifuncionalidad de la agricultura enfatiza la existencia de externalidades positivas, legitimaría la aplicación de políticas públicas orientadas a remunerar los servicios extraproductivos que proporcionan los agricultores a la sociedad y que son remunerados sólo de manera muy parcial desde una óptica privada (Parlamento Europeo; 1998; p.21). Con todo, la UE parece reconocer la necesidad de dar argumentos

¹⁰³ Cabe señalar al respecto que algunos otros países, tales como Japón, también han tratado de promover a nivel multilateral el concepto de multifuncionalidad aplicable al sector agrícola.

¹⁰⁴ Este argumento fue reforzado mediante el acuerdo europeo de Berlín de marzo de 1999, cuyo contenido tradujo el principio de multifuncionalidad de la agricultura en medidas concretas de políticas. Al respecto, cabe destacar, en la UE, la creación de un mecanismo de ayudas diferenciadas a las zonas rurales, la consideración de eco-condicionalidad para pagos directos a los agricultores y la incorporación de la política de desarrollo rural en la PAC como otro de sus pilares básicos. Por otra parte, es importante consignar que el acuerdo de Berlín fue logrado ante la necesidad de definir una postura comunitaria única en ocasión de la Ronda del Milenio.

¹⁰⁵ Es importante señalar que, en el marco multilateral, la multifuncionalidad de la agricultura sería analógica, entre otros ejemplos, al principio de exclusión que se refiere a los asuntos culturales, lo que se conoce como excepción cultural.

adicionales encaminados, en especial, a mostrar que la multifuncionalidad de la agricultura sería también aplicable en otros países, principalmente aquellos en los que predomina la economía campesina.

c) El debate agrícola europeo: orientaciones más recientes

Los principales contenidos del debate agrícola europeo actual son los cuatro siguientes. Uno, la importancia de la reconversión productiva hacia bienes alimenticios cuyo nombre se asocia a su procedencia geográfica, fomentando el reconocimiento jurídico y la protección de los procesos productivos de origen regional comunitario.¹⁰⁶ Dos, la preocupación creciente por aspectos relacionados con la calidad de los alimentos, sobre todo en lo que se refiere a nuevos productos elaborados a base de organismos genéticamente modificados. Tres, la búsqueda de un nuevo equilibrio entre gestión común a nivel de la UE y descentralización a nivel de los Estados miembros y de sus regiones, lo que requeriría “el paso de un modelo de PAC *administrado* -como es el actual- a un modelo de PAC *contractual*” (Parlamento Europeo; 1998; p.6). Al respecto, se está discutiendo la redefinición, a partir del principio de subsidiariedad, de criterios comunitarios relativos al reparto de competencias entre los órganos comunitarios, nacionales o infranacionales. La motivación central de la Comisión Europea sería evitar una renacionalización excesiva de la PAC (ibid; p.7). Cuatro, la intensa discusión que se deriva de que los países de Europa central y oriental (PECO), que estarían a punto de incorporarse a la UE, son ya productores agrícolas de cierta importancia y tienen un alto potencial agropecuario, lo que obliga a modificar la PAC.¹⁰⁷

B. TENDENCIAS RECIENTES DEL DEBATE AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA

1. Un debate principalmente académico

a) El papel renovado de la agricultura

La realidad económica actual hace que casi la totalidad de las funciones clásicas de la agricultura incorporen nuevos aspectos. En efecto, se ha llegado a señalar que las tradicionales contribuciones que la agricultura hacía en el modelo sustitutivo de

¹⁰⁶ Es el caso, entre otros varios ejemplos, del champagne, del cognac y del queso roquefort. En relación con este punto, cabe señalar tres conceptos crecientemente aceptados en la UE, que son la *Denominación de Origen Protegida*, la *Indicación Geográfica Protegida* y la *Especialidad Tradicional de garantía* (Loyat y Petit; 1999; p.93).

¹⁰⁷ La UE ha firmado acuerdos de asociación con cada uno de los PECO candidatos a integrarse a ella, por lo que ya están en vigor programas de liberalización comercial agrícola. Dichos programas se caracterizan por ser bastante graduales, diferenciados por países y por productos, presumiblemente para atenuar los costos de ajuste de la producción agrícola comunitaria (Charles-Le Bihan; 1997).

importaciones, como sector abastecedor de alimentos, proveedor de materias primas, generador de divisas y de fuentes de empleo, creador de mercados y canalizador de excedentes, se han visto en el presente ampliamente transformadas, cuantitativa y cualitativamente (IICA; 1999a).¹⁰⁸ Así, con respecto al abastecimiento de alimentos y al suministro de materias primas, se observa que la demanda, tanto de parte de los consumidores finales como de los productores de la cadena agroindustrial y comercializadora, es más diversificada, sofisticada y exigente en materia de calidad y de condiciones sanitarias. Esto implica que el proceso productivo, para mejorar su competitividad, ha tenido que enfrentar el desafío de incorporar nuevas tecnologías, requiriendo para ello de inversiones de envergadura. En relación con la generación de divisas, la evolución radica en que hoy esa función no se orienta preponderantemente a financiar la industrialización, sino más bien a reducir o evitar mayores incrementos en los déficits externos de las economías de la región. En lo que se refiere a la creación de empleos, en la actualidad existe una cierta preocupación porque las zonas rurales puedan absorber los excedentes de la mano de obra agrícola, para evitar un éxodo indeseable hacia los centros urbanos. Más aún, se ha llegado a sugerir la aplicación de incentivos para lograr el desplazamiento de mano de obra desde las ciudades hacia el campo. En cuanto a la creación de mercado interno, se detecta que es creciente la interacción entre el sector agrícola y rural con el resto de las actividades productivas, lo cual impulsa de manera más balanceada el crecimiento económico. Por último, hoy la función de canalizar excedentes económicos tendería a cumplirse “bajo una forma mucho más racional, sin *impuesto rural*, que frena el acelerado deterioro de los recursos naturales (...) y crea las capacidades humanas que permiten una mejor asignación y uso de los recursos y que posibilita un proceso inversionista de excedentes, mediante el cual se logre la acumulación de capitales y el desarrollo de la agricultura sobre bases teóricamente más sostenibles.”(ibid; p.6).

Aparte de las funciones tradicionalmente asignadas a la agricultura, recientemente han surgido las tres siguientes: uno, contribuir a la estabilidad macroeconómica en un contexto de apertura; dos, fomentar la conservación productiva de los recursos naturales; tres, favorecer la gobernabilidad, la cohesión social y la paz en los distintos niveles políticos de las zonas rurales. Cabe destacar que esta concepción más amplia de la agricultura centra su atención, más que en lo propiamente agrícola, en un ámbito rural de carácter más global.

Una conclusión central que cabe deducir aquí es que la progresiva revalorización del papel de la agricultura, si bien incorpora varios elementos novedosos, todavía parte de conceptualizar al sector agrícola en el marco de su contribución funcional al resto de la economía, más que a constituirlo en una temática con objetivos propios de desarrollo, y que cuente con políticas específicas.

Por último, es importante tener en cuenta que “la apertura y la integración son los procesos hegemónicos del presente y de los próximos lustros en las Américas y demás

¹⁰⁸ Cabe consignar que la función de proveer mano de obra al desarrollo industrial y de los servicios urbanos, ya estaría virtualmente extinguida.

regiones del mundo. En este contexto, ha surgido con gran fuerza la *paradoja de la agricultura*, que se refiere a las dificultades de reconocer el renovado papel y la gran importancia que ella y el medio rural han adquirido para la sociedad y los otros sectores económicos.”(ibid; p.1). En definitiva, el gran desafío que enfrentan los países de América Latina sería cómo estructurar una visión renovada de la agricultura, que permita desarrollar un accionar congruente en el nuevo contexto de la globalización. A su vez, este marco externo favorecería la eliminación de políticas que discriminen contra la agricultura (sesgo anti-agrícola) y contra las exportaciones (sesgo anti-exportador), así como del tradicional *impuesto rural*.

Esta mirada renovada podría abrir el debate sobre la distribución, entre países y también a nivel infranacional, de los costos y beneficios económicos derivados de la integración regional, vinculándola con la superación de la pobreza y la elevación del bienestar social de la población en su conjunto.

b) Nuevas orientaciones en la conceptualización de la agricultura

La visión que aún subsiste en algunos estratos de nuestras sociedades es la de una agricultura *sectorializada*, generadora de productos primarios y cuyo ámbito de acción principal se circunscribe a la finca. Emerge en cambio, una visión de agricultura ampliada, multisectorial, que reconoce las múltiples transformaciones ocurridas en los últimos años y su inserción en el conjunto de la economía (Otero; 1996; p.23). La agricultura ampliada refuerza el argumento de pasar de la mirada tradicional de la agricultura a una visión que pone el acento en la configuración de un sistema agroalimenticio. Ese nuevo enfoque reconoce “la multidimensionalidad del sector, con complejas relaciones tanto *hacia atrás* como *hacia adelante* con el conjunto de la economía, el cual se sustenta en tres ejes fundamentales que son los de competitividad, equidad y sostenibilidad.” (ibid; p.25).

En otras palabras, la perspectiva actual para el desarrollo de la agricultura de los países latinoamericanos se plantearía en tres niveles distintos: una visión renovada de su problemática; una institucionalidad propia y un posicionamiento más adecuado al nuevo entorno nacional, regional e internacional. Esto tres niveles permitirían, bajo un enfoque sistémico, dar cuenta de una realidad mucho más interdependiente, multidimensional y dinámica (IICA; 1999a). La finalidad del enfoque sistémico sería el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, sustentado en el logro combinado y simultáneo de la competitividad, la equidad y la sustentabilidad. En suma, un desarrollo agrícola sostenible estribaría en tres pilares fundamentales interrelacionados: el económico-productivo, el social y el espacial-medio ambiental, todos los cuales deberían ser considerados en una perspectiva de largo plazo.

i) El ámbito económico-productivo: el papel crucial de la competitividad. La aplicación generalizada del modelo neoliberal en los países latinoamericanos le ha otorgado una importancia creciente a la búsqueda de competitividad, la cual sería la que dinamiza la inserción en el contexto global y de allí la importancia que se le da al

mercado internacional, sin perder de vista al mercado interno en función de las rebajas arancelarias y de las ventajas relativas de los productos importados (Otero; 1996; p.25). Por otra parte, el comportamiento de la agricultura no solamente afecta a los mercados de productos altamente sensibles desde el punto de vista social y económico; también tiene efectos sobre la competitividad global del sistema, el desarrollo de los recursos naturales, la superación de los desequilibrios regionales y las posibilidades de progreso de una amplia proporción de la población que vive en el medio rural. Por lo tanto, para maximizar la contribución del sector agrícola al conjunto de la economía, debería lograrse el fortalecimiento de la integración agrocomercial y agroindustrial del sistema agroalimentario, así como la complementación con otras actividades productivas en las zonas rurales (Gómez; 1999; p.5).

ii) El ámbito social: la búsqueda de la equidad. Dado el peso de la pobreza rural, la propuesta de desarrollo sostenible de la agricultura plantea la creación de mecanismos para incorporar, de manera estable, a la mayor parte de la población a los beneficios de la modernización, prestando especial atención a los grupos sociales más rezagados, como los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Dicha propuesta se enmarca en una concepción del desarrollo cuyo objetivo central es establecer y consolidar una nueva utilización del espacio rural, adoptando como base centros poblados, para establecer servicios sociales, fuentes de trabajo y servicios de apoyo a la producción. De esta forma, se reducirían las migraciones rurales hacia las áreas urbanas, mejorándose así la articulación entre el sector rural y el urbano (IICA; 1997; p.19). Por otra parte, “tradicionalmente, la equidad se miró como la necesidad de compensar a la sociedad frente a las transferencias efectuadas por el sector rural al urbano, desde el inicio del proceso de industrialización. Sin embargo, en este nuevo contexto, la equidad debe mirarse en términos intrasectoriales, es decir, buscar la posibilidad de garantizar el acceso de los recursos productivos a la población desfavorecida del campo, sin caer en fórmulas ni esquemas asistencialistas.” (Martínez; 1996; p.251).

En definitiva, la equidad adquiriría una importancia fundamental ante el rol que debe asumir la economía campesina, especialmente en la provisión de alimentos para el mercado interno y, aún más, como columna vertebral para el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Otero; 1996; p.25). No obstante, cabe consignar que no existe pleno consenso con respecto a este punto. En efecto, se ha señalado que “la tendencia general que se observa en la agricultura mundial es hacia mayores tamaños de propiedad, que permitan capturar mayores economías de escala y poderes de negociación. La experiencia chilena e internacional indican que la mayoría de las asociaciones campesinas y cooperativas de pequeños propietarios que son creadas en base al apoyo estatal, subsistan sólo en la medida que reciben subsidios del estado y desaparecen con el término de éste. El problema de la pequeña agricultura radica en el nivel de educación y, por lo tanto, en la capacidad de gestión, de la mayoría de los pequeños propietarios agrícolas, que los hace directamente dependientes del apoyo externo. A nuestro juicio, éstos y otros programas de apoyo a la pequeña agricultura, van en contra de la tendencia sectorial, intentando hacer viable unidades agrícolas que no lo son (...). Hacia adelante, nos parece recomendable desvincular el apoyo a la pobreza rural del apoyo a la actividad agrícola.”

(Muchnik; 1996; p.408). Así, según este autor, estas ayudas serían contraproducentes al desincentivar el desplazamiento de la mano de obra agrícola hacia actividades productivas más rentables. Esta afirmación daría por válidos dos supuestos que podrían ser discutibles: el primero radicaría en la efectiva existencia de alternativas económicamente más rentables, mientras el segundo estribaría en que la calificación de la mano de obra campesina sea adecuada a éstas. Luego, cabe concluir que no está dilucidada la importancia atribuible al componente social de una política de desarrollo agropecuario.

iii) El ámbito espacial-medio ambiental: el imperativo de sostenibilidad. Es un hecho prácticamente aceptado que la política sectorial agrícola no podría responder, por sí sola, a la amplitud de los problemas y desafíos del campo. En esta perspectiva, sería necesario “definir una estrategia de desarrollo rural, reconocida como prioridad nacional, y construir un consenso social sobre objetivos, formas y costos de las principales políticas.” (Gómez; 1999; p.6). Luego, la sostenibilidad de un modelo agrícola pasaría por lograr un imprescindible desarrollo rural. En términos más precisos, el tema de la sostenibilidad debería ser planteado a partir de considerar cómo se usa el stock de capital natural, cuya depreciación de alguna manera debería estar reflejada en las cuentas nacionales, enfatizando la posibilidad de sustituir la condición de proveedores de alimentos baratos, por una que se caracterice por la utilización de procesos productivos *limpios* (Otero; 1996; p.26). Asimismo, la sostenibilidad agrícola y el ordenamiento racional de los recursos naturales exigiría mejorar la asignación y eficiencia del uso del agua, cambiar la situación de empobrecimiento de la tierra y reducir el uso de pesticidas químicos (Pinstrup-Andresen; 1996; p.104). En relación con el ámbito espacial, el crecimiento agrícola, en combinación con otras actividades, puede maximizar su contribución al mejor ordenamiento territorial, al fortalecimiento de ciudades intermedias y al logro de un mayor equilibrio en el desarrollo regional. Dicha orientación, además, permitiría disminuir las presiones sobre los recursos naturales y estimularía la generación de externalidades ambientalmente positivas (Gómez; 1999; p.6).

Por otra parte, cabe añadir que la agricultura sostenible sería compatible con los objetivos del desarrollo agropecuario, en particular con la superación de la pobreza rural, con las mejoras en la productividad agrícola, con los requerimientos de las políticas comerciales y con los objetivos de competitividad. En esta perspectiva, la agricultura sustentable lo sería por su capacidad de sostener la producción simultáneamente con la calidad de vida y con la preservación de los recursos (Bejarano Avila; 1996). En definitiva, el concepto de sostenibilidad podría ser aplicable no sólo a los aspectos medio ambientales y espaciales, sino también a los relacionados con materias económicas, sociales y políticas. Luego, hablar de una agricultura sostenible sería equivalente a referirse al carácter multidimensional de la agricultura latinoamericana.

2. Principales características de la política agrícola actual

a) Predominio de experiencias nacionales

En materia de política agrícola hoy existe debate en América Latina, pero la discusión está principalmente circunscrita al ámbito nacional. Al respecto, una abundante literatura evalúa de manera separada las experiencias agrícolas de los países, es decir las respuestas nacionales de políticas ante su problemática específica. Por ejemplo, cabe citar la utilización de apoyos directos a los productores en México (PROCAMPO), los apoyos a la comercialización y la regulación indirecta de los mercados de productos agrícolas básicos en México (ASERCA), los subsidios para el fomento de la irrigación en Chile, la utilización de subsidios para proyectos de reforestación en Chile, la experiencia de pagos integrados para la reconversión productiva de los pequeños productores en Argentina (CAMBIO RURAL), así como una propuesta para el desarrollo de un sistema de pago y fomento de externalidades ambientalmente positivas en el medio rural (Gómez; 1999; p.10).

Cabe destacar que también la mayoría de los esfuerzos realizados por los principales organismos internacionales de cooperación o de investigación agrícola que operan en América Latina se circunscriben al ámbito geográfico nacional. En efecto, aún cuando el IICA y la FAO han definido sus líneas de trabajo en importantes áreas temáticas, algunas de las cuales se relacionan, de manera variable, con los esquemas de integración, su énfasis es básicamente por país. En el caso del IICA, si bien una de sus prioridades es la inserción de la agricultura en el comercio internacional y el proceso de integración de las Américas (IICA; 1999a), sus trabajos concretos parecen referirse sólo marginalmente a los acuerdos de integración regional, en cuanto tales. En lo que se refiere a la FAO, también sus estudios tienen una dimensión nacional y a lo más llegan a visualizar la problemática agrícola con miras a contribuir al desarrollo de un *marco regional* para la política sectorial en América Latina (Gómez; 1999; p.8), sin entrar de lleno al ámbito específico de los esquemas de integración. Por otra parte, es importante señalar los interesantes estudios del BID en relación con la economía rural, especialmente en materia de lucha contra la pobreza.¹⁰⁹

No obstante lo anterior, existen estudios que enfocan las diferencias y similitudes de las políticas agrícolas nacionales de los países miembros de un acuerdo de integración. Estas investigaciones se acercan a la identificación de una política agrícola común, en tanto que destacan la proximidad que las medidas nacionales tienen en términos de objetivos y de instrumentos. También estos estudios implican un avance dado que revelan las principales disparidades entre éstas, lo que allana el camino para la eventual configuración de una política agrícola común en el marco del acuerdo de integración respectivo.

A modo de ilustración, cabe citar el ejemplo de la Comunidad Andina. En efecto, se ha constatado que las transformaciones recientes en la política agrícola de los países andinos

¹⁰⁹ Estos temas fueron abordados en profundidad en la última Asamblea Anual de Gobernadores del BID, realizada en marzo del año 2000.

tienen más semejanzas que diferencias. En relación con las semejanzas, son comunes a los cinco países la tendencia a liberalizar el crédito agrícola a las tasas del mercado, la liberalización del mercado de divisas, la eliminación de la intervención estatal en los mercados de productos agrícolas, la disminución y supresión generalizada de subsidios y la liberalización paulatina de los mercados de tierras. Por el lado de las políticas comerciales, lo mismo ocurre con la disminución de aranceles y de barreras no arancelarias, la integración a la zona de libre comercio andina, la vinculación de todos los países al GATT y el establecimiento de franjas de precios para productos agrícolas y agroindustriales. Otro punto coincidente corresponde a la ausencia de mecanismos de alivio a favor de los productores más afectados por las políticas de ajuste, lo que condujo a presiones sociales internas (Hertford y Espinal; 1996; p.283). Con respecto a las diferencias, éstas estriban en cómo los países respondieron a estas presiones, ya que en algunos se dejó “en suspenso el proceso de ajuste” y en otros se procedió a “la implementación de algunos mecanismos de alivio transitorios, o de apoyo a la reconversión.” (ibid).

En otro estudio referido a la experiencia agrícola de los países andinos, se ha llegado a plantear la necesidad de constituir una política sectorial activa en el marco nacional, donde el Estado complementa a la iniciativa privada. Si bien dicha política se aplicaría de manera individual en los países, contendría tres ejes que les serían comunes. El primero sería superar de manera gradual la visión dualista entre la economía empresarial y la economía campesina. El segundo buscaría un manejo más moderno de las políticas de subsidios, focalizándolas en objetivos precisos que apunten a la modernización del sector agrícola y limitándolas en el tiempo, dado que estos países no tienen la capacidad de mantener políticas de subsidios indefinidas e indiscriminadas. El tercero se refiere a la agroindustria como factor fundamental de la nueva agricultura (Ospina; 1996; p.422).

b) Una iniciativa de carácter político de nivel regional: el Plan de acción conjunta para la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe

El Plan de acción conjunta para la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe (PLANALC) es una propuesta tendiente a transformar en acciones concretas la voluntad política de los Ministros de Agricultura de la región, en torno a la necesidad de que la modernización agropecuaria se constituya en el eje central de la reactivación económica en América Latina y el Caribe. Esa voluntad política se expresó en la quinta reunión ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura celebrada en Costa Rica, en octubre de 1989, cuando los países miembros acordaron la aprobación y puesta en marcha del PLANALC (Otero; 1990; p.287). Asimismo, el PLANALC pretende profundizar el proceso de pensamiento acerca del aporte que una agricultura moderna e interconectada puede hacer para el desarrollo de la región, y de su inserción en el nuevo contexto internacional. Algunas de las áreas en donde sería necesario reflexionar son: articulación productiva agricultura-agroindustria, apertura comercial y sus efectos sobre los pequeños productores, nueva propuesta de desarrollo rural en América Latina y el Caribe: democracia económica y crecimiento con equidad, conservación de los recursos naturales y medio ambiente (ibid; p.301). Si bien el respaldo del plan sugería la existencia de un

consenso regional acerca de la importancia de rejerarquizar el papel a desempeñar por la agricultura en los actuales modelos de desarrollo, al parecer el PLANALC no habría logrado cristalizar los resultados que de él se esperaban.

3. Desafíos del presente

No obstante que la sostenibilidad de la agricultura ha ganado considerable espacio en la agenda del desarrollo, podría afirmarse que se está apenas en una fase preliminar en términos de articularla con las políticas de fomento a la agricultura y de incorporar las dimensiones ambientales en las políticas agrícolas (Bejarano Avila; 1996; p.135). En definitiva, los objetivos de la agricultura sostenible serían los siguientes cuatro. Uno, mejorar la calidad ambiental. Dos, preservar la integridad ecológica y la capacidad productiva de los recursos naturales. Tres, mantener un incremento constante en la productividad promedio de la mano de obra agrícola. Cuatro, lograr que en el largo plazo la agricultura sea capaz de garantizar sus condiciones de reproducción, es decir, ser indefinidamente auto-reproductiva (ibid; p.146). Es claro, por lo tanto, que en este ámbito de acción las tareas pendientes son retos de envergadura que deberían ser enfrentados con prontitud.¹¹⁰

Por otra parte, en la esfera directa de la producción, “se hace cada vez más obvio que no podemos aceptar más un modelo de desarrollo que parta de propuestas generalizadas que no identifican las unidades decisorias en el sistema productivo, que ignore las diferencias sectoriales y que menosprecie el papel de la agricultura. El papel potencial de la agricultura es sustantivo si se plantea una estrategia que reconozca que una modernización del sector con seria consideración de los aspectos de equidad, es una de las formas más viables de contribuir al crecimiento y el desarrollo de la economía en su conjunto. Esta propuesta, que viene tomando forma, reconoce la naturaleza de los encadenamientos industria-agricultura-agroindustria, así como la participación de todos los estratos y organizaciones sociales dentro del propio sector rural.” (Pomareda y Vázquez; 1990; p.228). En suma, se ha escrito que la política agrícola debería, por un lado, desarrollar la competitividad del sistema, incentivando diversas formas de integración intersectorial y de articulaciones territoriales, y por otro lado, ser neutral respecto de los precios relativos y ser altamente participativa (Gómez; 1999; p.8).

Además, es importante no perder de vista que la transformación de la estructura productiva agropecuaria plantearía impulsar simultáneamente una serie de procesos de

¹¹⁰ En esta perspectiva, es pertinente añadir que el sector público agrícola (SPA) tendría que enfrentar de manera urgente el desafío de su modernización, que abarcaría “los siguientes campos: i) ajustes legislativos, entre otros, para facilitar el funcionamiento de cooperativas y de asociaciones de productores y trabajadores, la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, y los ajustes de tamaño y tenencia de las explotaciones; ii) reestructuración del SPA, asignando a los ministerios de agricultura el rol de director y (...) sobre la base del principio de la centralización normativa y la descentralización operacional; iii) descentralización regional, que no debería limitarse a transferir personal y equipos, sino que requeriría una verdadera delegación de facultades y funciones, lo mismo que la participación del sector privado a nivel local” (Pérez; 1990; p.42).

cambio en las tendencias prevaecientes, entre otros: i) reducir progresivamente la heterogeneidad de la estructura productiva sectorial, privilegiando la modernización de la pequeña y mediana agricultura; ii) reorientar selectivamente la transferencia de excedentes y las inversiones de modo coherente con el objetivo anterior; iii) reforzar la articulación entre agricultura, industria y servicios, para inducir progreso técnico en la agricultura y valorizar el espacio rural a través de una relocalización de la industria en el campo; iv) mejorar la inserción de la agricultura en el mercado mundial, impulsando la diversificación de la oferta exportadora, poniendo énfasis en los productos con mayor valor agregado y con demanda internacional más dinámica; v) aminorar el grado de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios nacionales; vi) disminuir la dependencia tecnológica; vii) revalorizar los acuerdos de integración regional y subregional como mecanismos capaces de facilitar el fortalecimiento de la competitividad de las agriculturas nacionales (Moreno Rojas; 1990; p.13). Cabe destacar que esta mención a los acuerdos de integración se hace en la perspectiva de que éstos refuercen los procesos productivos de cada país, y no en términos de avanzar hacia la posibilidad de constituir una política agrícola común, temática sobre la cual sería interesante continuar las investigaciones.

Para favorecer la implementación de políticas que tengan por objetivo propender al desarrollo agrícola de América Latina, sería deseable lograr una mayor colaboración por parte de algunos organismos internacionales. Con respecto al Banco Mundial, parece haberse verificado una pérdida relativa de importancia de la agricultura en el plano de sus prioridades. En efecto, la propia institución reconoce que la agricultura figuró poco en la Agenda del Banco, señalando además que pocas personas plantean como prioridad la asistencia hacia la agricultura. Esto lo atribuye a que el problema de la seguridad alimentaria, por el lado de la oferta, ya no se considera fundamental, aunque todavía exista un problema por el lado de la demanda (Heath; 1996; p.247). En relación con la CEPAL, se ha planteado que frente a la oportunidad de coadyuvar a la elaboración de un modelo de desarrollo rural, esta institución debiera movilizar sus capacidades porque “no hay que resignarse a la apertura que golpea al sector agropecuario y que acaba con las posibilidades de integración de la mitad de la población.” (López Montaña; 1996; p.430). Es interesante notar que, en los dos casos mencionados, se hace referencia a la seguridad alimentaria concebida de manera novedosa en el sentido que se vincula al poder de compra de la población. Por lo tanto, en la actualidad, el concepto de seguridad alimentaria sobrepasa los aspectos relacionados con garantizar los suministros, ya sea a nivel nacional o subregional, llegando también a abarcar las condiciones de acceso de la población de menores ingresos a los bienes de consumo básico (ICA; 1997; p.20). Esto sugeriría la necesidad de actualizar y repensar la noción de seguridad alimentaria en América Latina.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente documento se han levantado elementos de juicio actualmente pertinentes para responder una pregunta clave referida a América Latina: ¿Ameritaría el sector agrícola la aplicación de un tratamiento sectorial diferenciado o la implementación de una política agrícola común propiamente tal en el marco de los distintos esquemas de integración? Pareció importante hacer un análisis comparativo entre las distintas experiencias latinoamericanas y la europea, tomando en cuenta la dimensión temporal y los diferentes grados de desarrollo económico que han caracterizado a ambas regiones. La PAC surgió con la intención, apoyada por una fuerte voluntad política, de subsanar una situación de penuria alimentaria, en un marco externo permisible para la aplicación de medidas sectoriales altamente intervencionistas y favorablemente discriminadoras. Hoy en día, la situación es bastante opuesta, ya que el paradigma en boga pone énfasis en la reducción del aparato público y en el librecambio, con todas sus consabidas consecuencias en términos de desregulación económica. Con todo, el marco multilateral todavía concede margen para la implementación de políticas agrícolas. Sin embargo, se requiere tanto de voluntad política como de recursos financieros e institucionales para dicha implementación, ya sea ésta de carácter nacional o regional.

Por otra parte, todavía continúa vigente, si bien con matices, la mayor parte de los argumentos que destacan la especificidad del sector agrícola, a los cuales se han adicionado otros más recientes. Esto puede ser ejemplificado al observar que ha persistido el dualismo agrario, profundizándose y adquiriendo elementos novedosos como consecuencia de la apertura de las economías, de la concentración de las tierras cultivables, de la emergencia de la agroindustria y del papel crecientemente decisivo de las firmas agroalimenticias transnacionales en los distintos eslabones de la cadena productiva. Tales argumentos, también válidos para la experiencia europea, son particularmente importantes para el caso latinoamericano, dada la magnitud de la pobreza rural actual y de sus dificultades de superación, objetivos que fueron logrados de manera bastante satisfactoria en la UE mediante la PAC. Esto apuntaría a enfatizar el carácter integral de una política agrícola, al considerar la interrelación de los ámbitos económico-productivo-comercial, social y espacial-medioambiental, tomando en cuenta la perspectiva de desarrollo rural y la necesidad de incluir las nuevas preocupaciones de los consumidores. Esto también resitúa la validez de la pregunta formulada en el párrafo anterior, toda vez que en la experiencia europea ha predominado una política agrícola común por sobre las medidas nacionales, las que hasta hoy han marcado el pulso en América Latina.

Con respecto a dicha pregunta, recientemente en América Latina, se van perfilando dos tipos de respuesta, hasta cierto punto divergentes. Por un lado, se ubica la Comunidad Andina, con su pretensión de constituir una política agrícola común, proceso que todavía se encuentra en una fase muy incipiente. Por el otro lado se sitúa el Mercosur, levantando emblemáticamente el libre comercio de los productos agrícolas tanto hacia adentro como en sus relaciones externas, ya sea con países asociados o en distintos foros multilaterales.

Esta opción no sólo es proactiva en el sentido de propender a eliminar las medidas nacionales que obstaculizan o distorsionan el libre comercio de bienes agropecuarios, sino también, aunque de manera más implícita, de considerar que son los propios países los encargados de definir y aplicar las políticas sectoriales, si lo estiman necesario y conveniente, para suavizar el ajuste productivo o fomentar el desarrollo del sector agrícola. En todo caso, los productos agrícolas han generado problemas al interior del Mercosur, tanto en su comercio recíproco como por la implementación del arancel externo común. Por otra parte, la opción elegida por el Mercosur concede una importancia relativamente escasa a, entre otros puntos, la seguridad alimentaria subregional y regional, así como al tema del trato especial y diferenciado a los países socios de menor desarrollo económico.

Ciertamente que el trato especial y diferenciado, otorgado en el marco de un acuerdo de integración a los países socios de menor desarrollo económico relativo, reflejaría la consideración de la heterogeneidad de las economías nacionales. Con todo, cabría preguntarse si, dado el marcado dualismo agrario que existe al interior de cada uno de los países latinoamericanos, no sería más eficiente, en términos económicos y sociales, pensar en una aplicación focalizada de este principio, dejando de lado la elegibilidad a partir de un criterio nacional, para orientarla de manera específica a territorios y categorías de productores agrícolas a beneficiar. Un trato especial y diferenciado al sector agrícola que contemple estos nuevos criterios de elegibilidad requeriría de un acuerdo de integración profunda dotado de una normativa adecuada y de instituciones comunes. Lo mismo se requeriría al plantearse, dentro de los objetivos de la *integración regional*, la búsqueda de un mayor nivel de seguridad alimentaria. De hecho, la justificación del proyecto andino de política agrícola común radica en el propósito de alcanzar un grado más alto de autoabastecimiento agropecuario entre los países socios de la Comunidad Andina. Al parecer, las respectivas opciones elegidas en materia agrícola por la Comunidad Andina y el Mercosur habrían contribuido a obstaculizar las negociaciones entre ellos, por lo que hasta ahora no se ha podido establecer un acuerdo comercial entre ambos esquemas subregionales de integración.

Aunque no hay consenso en la manera de incorporar la agricultura en los esquemas de integración económica de América Latina, sí ha surgido un prometedor debate acerca del tema. Al respecto, cabe destacar que existe una cierta similitud conceptual entre la multidimensionalidad de la agricultura latinoamericana y la multifuncionalidad del sector agrícola europeo. Sin embargo, también se trata de conceptos que se pueden distinguir entre sí. En el caso de la UE, el concepto tiende a enriquecer el papel de la agricultura, si bien sólo desde la perspectiva de su carácter funcional al resto de la economía y de la sociedad. Es probable que la atención que este enfoque le otorga a la contribución de la agricultura se derive de la necesidad de encontrar nuevos fundamentos para legitimar una PAC renovada. En el caso latinoamericano, es interesante anotar que la multidimensionalidad de la agricultura es un concepto que trascendería a la mera funcionalidad del sector. Con todo, estos dos nuevos conceptos tenderían a cambiar la manera convencional de mirar la agricultura en cada una de las regiones. Para la UE, este nuevo enfoque podría ser calificado como una ruptura en la visión tradicional que se ha

tenido de la agricultura. La nueva concepción europea estaría dejando de considerar a la agricultura como un sector productivo en sí mismo e iría poniendo énfasis en su contribución al resto de la economía, con miras a legitimar la permanencia de la PAC. En el caso latinoamericano, la multidimensionalidad de la agricultura podría ser considerada como un avance, dado que el sector agrícola pasaría a ser nivelado con las demás actividades económicas. Sin embargo, este avance conceptual quedaría por traducirse en medidas concretas de políticas.

En conclusión, la poca atención concedida a la política agrícola en los países de América Latina, y en mayor medida en los acuerdos regionales de integración, es ampliamente contrastante con lo ocurrido en los países industrializados, especialmente en la experiencia europea estudiada. Así, “lo paradójico, en síntesis, es que los países desarrollados que tienen un futuro no ligado a la agricultura, consideran a ésta un área estratégica y están resueltos a seguir apoyándola. Opuestamente, en la mayoría de los países en vía de desarrollo, a pesar de tener un pasado, un presente y sobre todo un futuro que debe estar ligado al desarrollo agropecuario, aún se cuestiona su verdadero rol y eso se refleja en las decisiones en materia de políticas.” (Otero; 1996; p.20). Con todo, el presente debate agrícola, del cual este documento pretende ser parte, ciertamente deberá continuar en el futuro, no sólo por los cambios que seguirán ocurriendo en la normativa multilateral sino también por los desarrollos que podrían esperarse de los procesos de integración económica regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Ricardo (1999), Dilemas da União Européia na reforma da política agrícola comun, Tese apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, fevereiro.
- Aceves, Roberto (1996), “La transformación Agraria Mexicana y el papel del PROCAMPO”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo III Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1998), Vigencia de los acuerdos y protocolos suscritos por los países miembros de ALADI (ALADI/SEC/di 755), Montevideo, marzo.
- ALADI e IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1998-1999), Mecanismos arancelarios de estabilización de precios agropecuarios en los países de la ALADI, Montevideo.
- (1997-1998), El comercio exterior agropecuario entre le Mercosur y otros países de América del Sur, Montevideo.
- Albisu, Luis Miguel (1999), “el nuevo entorno del negocio agrícola: la perspectiva europea”, *Debates TESA*, vol.4, N°3, Caracas, enero-marzo.
- Albuquerque (de), M. Beatriz y Braga, M. José (1997), “Mercosul: Integração Regional e o Comercio de Produtos agrícolas, IPEA, Texto para discussão N°494, Rio de Janeiro, julho.
- Anderson, Kym; Ingco, Erwidodo; Ingco, Merlinda (1999), Integrating agriculture into the WTO: the next phase, Trade and Development Centre, WTO/World Bank, Geneva, September [<http://www.itd.org>].
- Assemblée Nationale (1999a), Résolution sur la préparation de la Conférence ministérielle de l’OMC à Seattle (petite loi, texte adopté n°367), Paris, octobre.
- (1999b), La préparation de la Conférence ministérielle de l’OMC à Seattle, Rapport d’information N°1824 déposé par la délégation de l’Assemblée Nationale pour l’Union Européenne, présenté par Mme Beatrice Marre, Paris, septembre.
- (1999c), Union Européenne et Mercosur, mariage ou union libre? Rio, 28 et 29 juin 1999, Rapport d’information N°1721 déposé par la délégation de l’Assemblée Nationale pour l’Union Européenne, présenté par M. Alain Barreau, Paris, juin.

- (1998), *La PAC en quête de nouvelles missions, Rapport d'information N°1247 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, présenté par Mme Beatrice Marre, Paris, décembre.*
- Barato Triguero, Pedro (1998), “Planteamientos críticos ante la Agricultura del siglo XXI”, *Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación*, Año 1, N°1, Madrid, junio.
- Barbato de Silva, Celia (1989), *Cooperación del IICA con la integración Argentina/Brasil/Uruguay*, San José, agosto.
- Barceló, Luis V. (1991), “El ciclo histórico del proteccionismo agrario”, *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXIX, N° 155, Madrid, enero-marzo.
- Barceló, Luis Vicente; Compés, Raúl y García Alvarez-Coque, José María (1994), “Política agraria en el día después”, *Información Comercial Española*, N°734, Madrid, octubre.
- Barraclough, Solon (1978), “Perspectivas de la crisis agrícola en América Latina”, *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol.1, N°1, Bogotá, enero-abril.
- Barros Charlin, Raymundo (1977), “El marco jurídico de la integración agrícola”, en Garrido Rojas, José, “La agricultura en la integración latinoamericana”, *Nuevas perspectivas de la Integración latinoamericana*, vol. II, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Bejarano Avila, Jesús Antonio (1996), “Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo II La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Berthelot, Jacques (2000), “Agriculture, le vrai débat Nord-Sud”, *Le Monde Diplomatique*, Paris, mars.
- Boussard, Jean-Marc (1998), “L'Agriculture et la prochaine négociation de l'OMC”, *Revue politique et parlementaire*, N°992, Paris, Janvier-février.
- Bové, José (1999), “Pour une agriculture paysanne”, *Le Monde Diplomatique*, Paris, octobre.
- Brignol Mendes, Raúl (1996), *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, segunda edición.
- (1987), “El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.

- Caro C., Jorge (1999), “el nuevo entorno del negocio agrícola: la perspectiva latinoamericana”, *Debates TESA*, vol.4, N°3, Caracas, enero-marzo.
- Carrasco Morales, Eva (1999), “La cohesión económica y social: concepto y fundamentos teóricos”, *Boletín económico de Información Comercial Española*, N°2619, Madrid, junio.
- Cattaneo, Carlos (1991), “Prebisch y las relaciones agricultura-industria”, *Revista de la CEPAL*, N°43, Santiago de Chile, abril.
- CEI (Centro de Economía Internacional) (1999), Panorama del Mercosur, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, N°2, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe en las últimas décadas (indicadores de comportamiento en cuadros y gráficos) (LC/L. 1102), Santiago de Chile, diciembre.
- (1994), La nueva integración regional en el marco de la asociación latinoamericana de integración (ALADI) (LC/R.1403), Santiago de Chile, junio.
- (1990a), Situación de la agricultura en América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta (LC/R. 735), Santiago de Chile, diciembre.
- (1990b), Transformación productiva con equidad (LC/L.548), Santiago de Chile, febrero.
- (1978), “25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975), *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- (1954), “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”, Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y Recomendaciones, Nueva York, septiembre.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1983a), Transformaciones estructurales y estilos de desarrollo: anticipaciones, desvíos y opciones estratégicas (RLAT 803/1). Documento preparado por Aníbal Pinto. Consulta CEPAL/FAO de expertos sobre estilos de desarrollo y políticas agrícolas (7-11 de noviembre), Santiago de Chile, septiembre.
- (1983b), Integración y cooperación económica: el caso de la agricultura y alimentación y sus relaciones con las políticas económicas a nivel nacional (RLAT 803/9). Documento preparado por Augusto Bermudez. Consulta CEPAL/FAO de expertos sobre estilos de desarrollo y políticas agrícolas (7-11 de noviembre), Santiago de Chile, septiembre.
- (1983c), Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina (RLAT 803/10). Documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Consulta CEPAL/FAO de expertos sobre estilos de desarrollo y políticas agrícolas (7-11 de noviembre), Santiago de Chile, septiembre.
- (1975), El sector agrícola en los esquemas de integración económica de América Latina, División Agrícola Conjunta, Santiago de Chile, agosto.

- Cépède, Michel (1970), “La Agricultura en la integración europea”, en Sunkel, Osvaldo, “El proceso europeo y el problema latinoamericano”, *Integración política y económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Chaloult, Ives; Hillcoat, Guillermo (1997), Mercosul e comércio agropecuário, Série INTAL, Documento de trabalho 2, BID-INTAL, Buenos Aires, Outubro.
- Chambres d’Agriculture (1999), Dossier OMC Les enjeux de la prochaine négociation, N°876, Paris, avril.
- (1998), Agriculture et mondialisation Le bras de fer Europe-Etats-Unis, N°866, Paris, juin.
- Charles-Le Bihan, Danielle (1997), “L’Intégration agricole des PECO dans l’Union européenne: de la défense de la politique agricole commune à son inévitable mutation”, *Revue des Affaires Européennes*, n°3, Gent.
- Chibbaro, Arnaldo (1996), “El acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay del GATT como marco orientador para el diseño de políticas de apoyo y protección a la agricultura”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo I El entorno mundial en materia de política agrícola*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Chonchol, Jacques (1989), “El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina”, *Boletín de Estudios latinoamericanos y del Caribe*, N° 46, Amsterdam, junio.
- (1979), “Alternativas para América Latina: un nuevo tipo de desarrollo rural con reforma agraria o la aceleración de la desintegración social”, *Nueva Sociedad*, N° 41, Caracas, marzo-abril.
- Cirio, Félix M. (1990), “Los grandes desafíos para la reactivación agropecuaria en ALC: elementos centrales y propuestas de acción”, *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.
- Club Demeter (1994), “Les politiques de soutien à l’agriculture dans le monde”, Cahiers du Club Demeter N°3, Paris.
- Comisión Europea (2000a), Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la PAC (COM (2000) 20 final), Bruselas, enero.
- (2000b) Quelles options après Seattle? Speeches and Articles by Pascal Lamy, Bruxelles, 25 janvier [<http://www.europa.eu.int/comm/trade>].
- (1999), Préparation de la troisième conférence ministérielle de l’OMC, Conclusions du Conseil , 25 octobre 1999 [<http://www.europa.eu.int/comm/trade>].
- (1998a), Programme spécial d’adhésion pour l’agriculture et le développement rural, Direction Générale VI-Agriculture, Bruxelles, novembre.
- (1998b), Situation et perspective de l’agriculture dans les pays de l’Europe centrale et orientale. Rapport de synthèse, Direction Générale VI-Agriculture, Bruxelles, juin.

- (1998c) La política agrícola común, Dirección General VI-Agricultura, Bruselas, marzo.
- (1996a), Octavo informe sobre la aplicación de los fondos estructurales, Bruselas, noviembre.
- (1996b), Le GATT et l'Agriculture européenne, Cahiers de la PAC, Direction Générale VI-Agriculture, Bruxelles.

Comunidad Andina (1999a), “Resultados de liberalización en agricultura son aún modestos, afirma especialista de OMC”, Notas de Prensa de la Secretaría General, 25 de octubre [<http://www.comunidadandina.org/prensa>].

- (1999b), “Ministros andinos impulsarán Política Agropecuaria Común”, Notas de Prensa de la Secretaría General, 4 de mayo [<http://www.comunidadandina.org/prensa>].
- (1998) “Secretario General de Comunidad Andina plantea la necesidad de transformar la agricultura”, Notas de Prensa de la Secretaría General, 30 de junio [<http://www.comunidadandina.org/prensa>].
- (1997), La política agropecuaria común andina: avances y desafíos, Secretaria General (SG/dt 7), Lima, octubre.

Consejo Europeo (1999), Consejo de Agricultura, sesión n°2202, Bruselas, septiembre [<http://ue.eu.int/newsroom>].

Cuccia, Luis R. y Navajas, Fernando H. (1987), “Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.

Dibout, Patrick (1984), “La coordination des interventions structurelles Aspects procéduraux et institutionnels” en Raux, Jean, “Politique agricole commune et construction communautaire”, Commission pour l'étude des Communautés européennes, Paris.

Eurostat (1999), Statistiques en bref - Agriculture, édition spéciale, Luxembourg, février.

- (1998), Diversos cuadros estadísticos relativos al sector agrícola comunitario [<http://www.europa.eu.int/en/comm/eurostat>].

Fayolle, Jacky y Le Cacheux, Jacques (1998), “Elargissement, PAC, politiques structurelles et “juste retour”: la quadrature du cercle budgétaire européen”, *Revue de l'OFCE*, N°66, Paris, juillet.

Fennell, Rosemary (1993), “La PAC: asunto sin concluir, problemas sin resolver”, *Revista de estudios agro-sociales*, vol XLI, N°165, Madrid, julio-septiembre.

Fernández Torres, Juan Ramon (1998), “La Europa social y la Agricultura”, *Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación*, Año I, N°3, Madrid, septiembre-octubre.

Figuroa, Adolfo (1996), “Pobreza rural en los países andinos”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo II La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente*, Seminario Internacional

(IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.

Fouilleux, Eve (1997), "Changement de politique publique dans l'Union européenne: la politique agricole commune entre permanences et innovations", *Revue Politiques et management public*, Volume 15, n°1, Paris, mars.

García, José María (1996), "Implicaciones de la nueva política agrícola común de la Unión Europea sobre los países en desarrollo", *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo I El entorno mundial en materia de política agrícola*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.

Garramón, Carlos (1991), "Avances en el proceso de integración agropecuaria en el Cono Sur", *Integración Latinoamericana*, Revista mensual del INTAL, Año 16, N°170, Buenos Aires, agosto.

Garrett, James L.(1995), A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Latin America: a Synthesis [<http://www.cgiar.org/ifri>].

GEPLACEA (Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar) (1999), Página de presentación [<http://www.geplacea.ipn.mx>].

Gilbert, Noël (1988), "Du pool vert à la politique agricole commune: les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955", *Economica*, Paris.

Gohin, Alexandre; Guyomard, Hervé; Le Mouél, Chantal (1998), "Eléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXI siècle", *Economie rurale*, N°244, Paris, mars-avril.

Gómez Olivier, Luis (1999), Nuevas orientaciones de la política agrícola en América Latina [<http://www.rlc.fao.org>].

González Regidor, Jesús (1990), "El sector agroalimentario en el crecimiento económico: algunas reflexiones para América Latina" La, *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.

Ground, Richard L. (1987), "Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: reseña de algunas cuestiones básicas de política", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.

Grupo de Seillac (1993), "Por una política europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y de las industrias agrarias", *Revista de estudios agro-sociales*, vol.XLI, N°165, Madrid, julio-septiembre.

Hallstein, Walter (1966), La Unificación de Europa, INTAL-BID, Buenos Aires.

- Harker, Trevor (1987), “La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Hathaway, Dale E. (1996), “La ley agraria de los Estados Unidos: reforma o mala dirección?”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo I El entorno mundial en materia de política agrícola*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Heath, John (1996), “Reflexiones del banco Mundial sobre las condiciones de política ”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo II La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Hertford, Reed y Espinal, Carlos F. (1996), “Desempeño de la agricultura durante el ajuste económico y la apertura en los países andinos y en Colombia: implicaciones para la competitividad”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo III Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Hoda, Anwarul (1995), “Hitos de las negociaciones sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay”, *El boletín*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, marzo.
- Homen de Melo, Fernando (1987), “La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Iguñiz, Javier (1987), “Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1999a), Informe anual 1998, Hacia la Renovación de la visión, la institucionalidad y el posicionamiento de la agricultura [<http://www.iica.ac.cr>].
- (1999b), Comunicado conjunto de la secretaría de asuntos estratégicos del gobierno de la Nación Argentina y el IICA sobre el seminario de estrategias y políticas comunes para el Mercosur agroalimentario, realizado en Buenos Aires el 31 de mayo – 1 de junio de 1999 [<http://www.iica.org.br/crs/noticias>].
- (1999c), Convenio IICA-UPEB [<http://www.iica.or.pa/upeb>].
- (1998), Agricultura en el MERCOSUR, Chile y Bolivia, Centro Regional Sur, Montevideo.

- (1997), Oportunidades, desafíos y prioridades para la agricultura de las Américas, Serie Avances de trabajos técnicos, N°109, San José, octubre.
- Izam, Miguel (1999), Revisión de los acuerdos sectoriales suscritos por países miembros del mercado común del sur (Mercosur) (LC/R.1880), Santiago de Chile, febrero.
- (1993), Evaluación y perspectivas de las relaciones comerciales entre la ALADI y los Estados Unidos, Documento de trabajo n°16, Santiago de Chile, mayo.
- Janvry (de), Alain (1994), “Reformas en las áreas económica y social: el desafío de un crecimiento equitativo en la agricultura de América Latina”, *Políticas agrícolas*, vol.1, N°0, Viña del Mar, abril.
- Johnston, Bruce F. (1970), “Agriculture and Structural Transformation in Developing Countries: A Survey of Research”, *Journal of Economic Literature*, Volume VIII, n°2, Menasha, Wisconsin, june.
- Josling, Tim; Langworthy, Mark y Pearson, Scott (1982), “Opciones de la política agrícola en la Comunidad Europea”, *Integración Latinoamericana*, Revista mensual del INTAL, Año 7, N°72, Buenos Aires, septiembre.
- Josling, Tim y Tangermann, Stefan (1996), “Hacia una PAC para el próximo siglo”, *Revista española de economía agraria*, N°176-177, Madrid.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena - Departamento agropecuario) (1991), “Seguridad alimentaria e integración: hacia una política agropecuaria andina”, *Revista Nacional de Agricultura*, N°894, Bogotá, marzo.
- Kay, Cristóbal (1995), “Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea”, *Agricultura y Sociedad*, N°75, Madrid, abril-junio.
- Kuznets (1963); “Economic growth and the contribution of agriculture: notes on measurement”, *Proceedings of the Eleventh International Conference of Agriculture Economists: The Role of Agriculture of Economic Development*, Oxford University Press, London.
- La Serre (de), Françoise (1984), “Quel budget communautaire? Pour quelle(s) solidarité(s)?” en Raux, Jean, “Politique agricole commune et construction communautaire”, Commission pour l'étude des Communautés européennes, Paris.
- LeRoy Miller, Roger (1980), microeconomía, Bogotá.
- Lewis, Arthur (1979), “The dual economy revisited”, *The Manchester School*, vol.47, N° 3, reeditado por Mark Gersovizt en 1983 en “Selected Economic Writings of W. Arthur Lewis”, New York University Press, New York.
- López Cordovez, Luis (1987), “Crisis, políticas de ajuste y agricultura”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.

- López Montaña, Cecilia (1996), “El contexto para la formulación de nuevas políticas, sus características y la participación del sector privado”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo III Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Loyat, Jacques; Petit, Yves (1999), *La politique agricole commune (PAC), La Documentation française, Paris, mai.*
- Martínez, Astrid (1987), “Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario”, *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Martínez, Gabriel (1996), “Tendencias de la competitividad, equidad y sostenibilidad”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo II La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Massot Martí, Albert (1998a), “Política agrícola común en crisis. Crisis de la construcción europea”, *Derecho Agrario y Alimentario*, Año XIV, N°33, Madrid, Julio-Diciembre.
- (1998b), “Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune”, *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, N°419, Paris, juin.
- Monde Diplomatique (1999), “A l’OMC, trois ans pour achever la mondialisation”, Paris, juillet.
- Morales Aragón, Eliezer (1994), “Tratado Trilateral de Libre Comercio: un desastre potencial para la agricultura mexicana”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 25, N°96, México, enero-marzo.
- Morales, Fernando (1996), “Marco orientador para el diseño de políticas de apoyo y protección a la agricultura en la Ronda Uruguay”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo I El entorno mundial en materia de política agrícola*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Moreno Rojas, Rafael (1990), “Nueva política agraria para el desarrollo”, *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.
- Mörner, Magnus (1979), “Los problemas estructurales del agro latinoamericano: perspectivas históricas”, *El sector agrario en América Latina*, Universidad de

Estocolmo, Instituto de estudios latinoamericanos, serie A, monografía 4, M. Beatriz Albuquerque y Mauricio Dias David (editores), Estocolmo.

Muchnik, Eugenia (1996), "Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas", *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo III Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.

Núñez, Walter (1996), "El papel del Estado en la agricultura", *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo III Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.

Ocampo, José Antonio (1993), "La crisis y la política de reactivación del sector agropecuario", *Debates de Coyuntura Económica*, N°29, La crisis del sector Agropecuario, Bogotá, octubre.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques) (1999a), *Les effets redistributifs du soutien agricole dans quelques pays de l'OCDE (AGR/CA(99)8/final)* Paris, novembre.

— (1999b), *Tendances relatives à l'ouverture des marchés, Perspectives Economiques de l'OCDE*, Paris, juin.

— (1998), *Implications of the Mercosur agreement for cereal and livestock product market and trade (AGR/CA(98)4/final)*, Paris.

— (1997a), *Statistiques de la population active: 1976-1996*, Paris.

— (1997b), *L'agriculture brésilienne: évolution récente des politiques et perspectives des échanges*, Paris.

— (1995), *Examen des revenus des ménages agricoles dans les pays de l'OCDE*, Paris.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2000), *Agriculture Negotiations, March* [<http://www.wto.org/wto/new/press>].

— (1999), *Tercera Conferencia Ministerial Seattle, Carpeta de Prensa*, Ginebra, noviembre.

— (1997), *Los Acuerdos, Agricultura: mercados más equitativos para agricultores* [<http://www.wto.org/wto/spanish/aboutsp/agmntss3.htm>].

Ortega, Emiliano (1988), "La agricultura en la óptica de la CEPAL", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1527-P)*, N°35, Santiago de Chile, agosto.

Ospina, Juan Manuel (1996), "Políticas agrícolas y sus implicaciones", *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo III Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación)

sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.

Ossa, Carlos (1994), “La agricultura en América Latina: desafíos y oportunidades”, *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura* (IV Congreso latinoamericano y del Caribe de economía agrícola), Eugenia Muchnik y Alberto Niño de Zepeda (editores), Santiago, enero.

Otero, Manuel R. (1996), “El papel de la agricultura en América Latina y el Caribe en el marco de la globalización: implicaciones para las políticas sectoriales”, *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo I El entorno mundial en materia de política agrícola*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.

— (1990), “Plan de acción conjunta para la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe”, *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.

Palma, Víctor y Lizardo de las Casas M., P. (1991), “Instrumentación política de la integración: el caso andino”, *Integración Latinoamericana*, Revista mensual del INTAL, Año 16, N°170, Buenos Aires, agosto.

Parlamento Europeo (2000), Informe sobre el proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se fijan orientaciones sobre iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER +), Comisión de Agricultura y Desarrollo rural, Ponente Giovanni Procacci (A5-0024/2000 Final), Bruselas, febrero.

— (1999a), Informe sobre las relaciones comerciales multilaterales: La Unión Europea y los países en desarrollo asociados a la UE, Comisión de Relaciones Económicas Exteriores, Ponente Alex Smith (A4-0221/99), Bruselas, abril.

— (1999b), Los recursos y los gastos comunitarios, Ficha técnica n°1.5.1. [<http://www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/es>].

— (1999c), El régimen agri-monetario, Ficha técnica n°4.1.6. [<http://www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/es>].

— (1999d), Desarrollo histórico de la integración monetaria, Ficha técnica n°5.1.0. [<http://www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/es>].

— (1998a), Rapport sur la proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, Commission de l’agriculture et du développement rural, Rapporteur Friedrich Graefe zu Baringdorf (A4-0480/98), Bruxelles, décembre.

— (1998b), Informe sobre la revisión de la Política Agrícola Común, Comisión de agricultura y desarrollo rural, Ponente Arlindo Cunha (A4-0219/98), Bruselas, junio.

Peñaloza, Tomás (1981), “El proteccionismo agrícola en la CEE”, *Comercio Exterior*, vol. 31, N°4, México, abril.

- Pérez, Antonio (1990), "Nuevas orientaciones en las políticas agrícolas y rurales en América Latina", *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.
- Piñeiro, Martín (2000), Reflexiones sobre la agricultura de América Latina, preparado para la Conferencia sobre desarrollo de la economía rural y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, Asamblea Anual de Gobernadores del BID, Nueva Orleans, marzo [<http://www.iadb.org/sds/utility.cfm>].
- (1994), "Reformas económicas e institucionales y la agricultura en ALC", *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura* (IV Congreso latinoamericano y del Caribe de economía agrícola), Eugenia Muchnik y Alberto Niño de Zepeda (editores), Santiago, enero.
- (1991), "La agricultura en la integración de América Latina y el Caribe", *Integración Latinoamericana*, Revista mensual del INTAL, Año 16, N°170, Buenos Aires, agosto.
- (1990), "El plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria de América Latina y el Caribe (PLANALC)", *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.
- Pinstrup-Andersen, Per (1996), "La visión global del proyecto 2020 y sus implicaciones de política para la subregión", *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo II La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Pomareda Benel, C. y Vázquez Platero, R. (1990), "Financiación del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe", *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XXXVIII, N° 152, Madrid, abril-junio.
- Pomareda, Carlos y Trejos, Rafael (1991), "Agricultura e integración económica: el papel de la armonización de políticas", *Integración Latinoamericana*, Revista mensual del INTAL, Año 16, N°170, Buenos Aires, agosto.
- Prebisch, Raúl (1978), "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL*, N°6, Santiago.
- (1952), "¿Cuáles son las razones económicas del retraso agropecuario?", *Panorama económico*, Año VI, N° 63, Santiago, septiembre.
- Quijandría Salmón, Jaime (1985), "El sector agropecuario en la integración latinoamericana: ALADI 1980-1982", *Socialismo y Participación*, N°29, Lima, marzo.
- Rainelli, Michel (1996), *L'Organisation mondiale du commerce*, Collection Repères, Edition La Découverte, Paris, mars.

- Rainelli, Pierre (1984), "Politique agricole commune et politique régionale" en Raux, Jean, "Politique agricole commune et construction communautaire", Commission pour l'étude des Communautés européennes, Paris.
- Rao, J. Mohan (1986), "Agriculture in Recent Development Theory", *Journal of Development Economics*, volume 22, North-Holland – Amsterdam, june.
- Raux, Jean (1984), "PAC, politique d'exportation et politiques du développement" en Raux, Jean, "Politique agricole commune et construction communautaire", Commission pour l'étude des Communautés européennes, Paris.
- Reca, Lucio G. (1996), "Panorama del sector agropecuario (producción, pobreza y medio ambiente)", *Política agrícola La búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad, Capítulo II La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente*, Seminario Internacional (IICA, IFPRI, departamento nacional de planeación) sobre Política Agrícola hacia el 2020, realizado del 26 al 28 de marzo de 1996, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Ros, Jaime y Rodríguez, Gonzalo (1987), "México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Salgado, Germánico (1987), "Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Salvatici, Luca y De Filippis, Fabrizio (1993), "Integración económica europea e intervención pública en la agricultura: ¿ re-regulación o desregulación?", *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XLI, N°165, Madrid, julio-septiembre.
- Sanfuentes, Andrés (1987), "Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Schatan, Jacobo (1970), "La agricultura latinoamericana y la integración", en Sunkel, Osvaldo, "El proceso europeo y el problema latinoamericano", *Integración política y económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Silva, Verónica y Heirman, Johannes (1999), "Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes", Serie Comercio Internacional, n°3, CEPAL, Santiago, diciembre.
- Silva Carreño, Álvaro y Martínez Peláez, Gabriel (1990), "Mercado agropecuario interno y regional: demanda y desarrollo", *Revista Nacional de Agricultura*, N°893, Bogotá, diciembre.
- SNA (Sociedad Nacional de Agricultura) (1996), Memoria anual, Santiago de Chile.

- Teulon, Frédéric (1991), "La Politique Agricole Commune", Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, février.
- Tracy, Michael (1993), "El espíritu de Stresa", *Revista de estudios agro-sociales*, vol. XLI, N°165, Madrid, julio-septiembre.
- Trejos, Rafael y Pomareda, Carlos (1991), "Estrategias para la reactivación de la agricultura centroamericana en proceso de ajuste y apertura económica", *Integración Latinoamericana*, Revista mensual del INTAL, Año 16, N°170, Buenos Aires, agosto.
- Urrf (von), Winfried (1970), "La política de integración agrícola en la Comunidad económica europea", en Sunkel, Osvaldo, "El proceso europeo y el problema latinoamericano", *Integración política y económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Valdés, Alberto (1988), "La agricultura en la Ronda de Uruguay: los intereses de los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, vol.38, N°9, México, septiembre.
- Valenzuela, Eduardo (1987), "Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM)", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
- Villasuso, Juan M. (1987), "Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural", *Revista de la CEPAL (LC/G. 1491-P)*, N°33, Santiago de Chile, diciembre.
