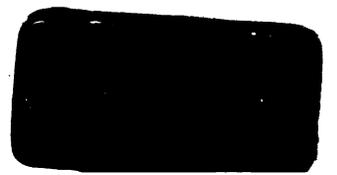


IICA
E10
1255



**EL PLANALC Y EL CONASUR COMO
INSTRUMENTOS DE APOYO A LA INSERCIÓN DEL
URUGUAY EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN
AGROPECUARIA EN EL AREA SUR**

Dr. Carlos Garramón





Seminario

La agricultura uruguaya en los años 90:

Los desafíos para la reactivación y contribución al desarrollo nacional

**EL PLANALC Y EL CONASUR COMO
INSTRUMENTOS DE APOYO A LA INSERCIÓN DEL
URUGUAY EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN
AGROPECUARIA EN EL AREA SUR**

Dr. Carlos Garramón

Noviembre 1990
Montevideo, Uruguay

00008153

11CA
E10
1255

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	1
II.	EL MARCO CONCEPTUAL COMUN A LA INTEGRACION Y LA REACTIVACION AGROPECUARIA. DEL PROTECCIONISMO INDUSTRIAL Y EL ESTANCAMIENTO AGROPECUARIO A LA APERTURA ECONOMICA Y LA MODERNIZACION DEL COMPLEJO AGROINDUSTRIAL	3
III.	EL PLANALC COMO MARCO ESTRATEGICO Y DE POLITICAS PARA LA REACTIVACION E INTEGRACION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA	8
	A. La adecuación de los procesos de generación y transferencia de tecnología a la modernización sostenible de la agricultura y al proceso de integración	9
	B. La modernización de los servicios agropecuarios de apoyo a la exportación y su coordinación regional en respaldo de la integración	11
	C. El desarrollo de infraestructura de apoyo a la exportación e integración y el abaratamiento y modernización del proceso de comercialización	12
	D. La profundización del proceso de agroindustrialización	13
	E. La preservación conjunta de la base de recursos naturales	14
IV.	AGRICULTURA E INTEGRACION EN EL AREA SUR DE AMERICA LATINA	16



I. INTRODUCCION

El acuerdo entre los Gobiernos de los cuatro países del Cono Sur de América Latina - Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-, para conformar una zona de libre comercio con plena vigencia a fines de 1994, constituye, sin lugar a dudas, uno de los hechos políticos y económicos más relevantes de las últimas décadas.

La posibilidad de integrar un mercado de 200 millones de habitantes -dentro de cuyas fronteras podrán circular libremente bienes y servicios- y de articular un espacio económico en un PBI superior a los 250.000 millones de dólares, nos permite iniciar la década del 90 con una esperanza sustancialmente distinta a una perspectiva signada por el ajuste, las limitaciones impuestas por empobrecidos mercados internos y la desigual competencia en un mercado mundial caracterizado por grandes bloques económicos, cada día más integrados.

Indudablemente que el camino hacia este propósito es complejo y lleno de obstáculos e imprevistos, propios de un proceso de integración de economías inestables y con serias dificultades estructurales. Sin embargo, parecería que su desarrollo es irreversible ya que existe una decidida voluntad política de los gobiernos participantes y, lo que es más importante aún, un creciente consenso social en torno a la importancia y a la urgencia de su instrumentación.

Esto es decisivo ya que la experiencia mundial es clara en que los esquemas de integración comercial sólo progresan exitosamente cuando están impulsados por claras motivaciones políticas y sociales. Cuando estos estímulos no están presentes, las buenas intenciones de los gobiernos participantes se estrellan contra la

oposición de intereses amparados en altísimas protecciones arancelarias, y un sinnúmero de barreras fronterizas. Las dificultades que caracterizan los esquemas de integración, intentados en el marco de la ALALC y la ALADI, son un buen ejemplo de esta última posibilidad.

Ahora bien, la decisión política y el estímulo social son condiciones necesarias pero no suficientes. Concretar una zona de libre comercio, en el Sur de América Latina, en un plazo de cuatro años, es una tarea que requiere un enorme esfuerzo técnico y político para compatibilizar y coordinar la política macroeconómica y comercial de los países intervinientes. Requiere además un sustancial esfuerzo analítico para comprender e imaginar el papel de cada economía, de cada sector y de cada actividad, en la reestructuración productiva que se irá procesando a medida que avance y se consolide el proceso de integración comercial.

En este marco, el propósito de este trabajo consiste en caracterizar el rol del sector agropecuario en el proceso de integración, particularizando sobre la importancia del Plan de Acción conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina (PLANALC), como marco estratégico para la articulación del sector agropecuario y agroindustrial, en el desarrollo y conformación de un mercado común en el Cono Sur.

Sin embargo, una comprensión más profunda de esta articulación requiere de una reflexión previa en torno al marco conceptual que dio origen, simultáneamente, al desarrollo del PLANALC y a la profundización del proceso de integración comercial.

Tanto la revalorización del rol del sector agropecuario en el proceso de desarrollo, como la apertura económica en un marco de integración regional, son conceptos recientes en el pensamiento económico latinoamericano y en el quehacer político de los gobiernos de la Región.



Ambas tienen origen en el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, como marco orientador de la política económica y en la reciente ocurrencia de profundos cambios en las relaciones políticas y económicas a nivel mundial.

Por lo tanto, creímos necesario introducir este trabajo caracterizando brevemente el origen conceptual de la apertura, la integración y la reactivación y modernización del sector agropecuario, para luego caracterizar la importancia de su vinculación y la naturaleza de su interacción.

II. EL MARCO CONCEPTUAL COMUN A LA INTEGRACION Y LA REACTIVACION AGROPECUARIA: DEL PROTECCIONISMO INDUSTRIAL Y EL ESTANCAMIENTO AGROPECUARIO A LA APERTURA ECONOMICA Y LA MODERNIZACION DEL COMPLEJO AGROINDUSTRIAL

La industrialización, basada en la sustitución de importaciones, se convirtió a partir de la Segunda Guerra Mundial en el marco orientador de la política económica en la mayoría de los países de América Latina. A partir de una primera etapa claramente expansiva, caracterizada por el desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo, la profundización del modelo, hacia la sustitución de importaciones de bienes de capital, fue generando un contexto macroeconómico caracterizado por un progresivo aislamiento de la economía y un marcado sesgo antiagrario y antiexportador.

La alta protección arancelaria que requirió la última faz del proceso de sustitución de importaciones generó un sector industrial aislado, que fue progresivamente privado de las ventajas y beneficios de la competencia externa y, en consecuencia, de la tecnología y la especialización que paralelamente se desarrollaban en los países industrializados.

Por otro lado, esta alta protección encareció el precio de los insumos importados y generó una tasa de cambio



de equilibrio significativamente menor a la que hubiese prevalecido en ausencia de la protección. Como resultado, las políticas asociadas con el esquema de sustitución de importaciones, discriminaron progresivamente en contra de la producción de bienes exportables, particularmente en contra del sector agropecuario y agroindustrial.

Muchos países de la Región, simultáneamente a la aplicación de una alta protección arancelaria, instrumentaron una serie de políticas tendientes a favorecer tanto al mercado interno como a la industria local, cuyo resultado final fue frenar aún más el desarrollo del potencial exportador. En este sentido, se inscriben los impuestos a la exportación, la sobrevaluación de la moneda, la fijación de precios máximos, la importación de alimentos subsidiados y las prohibiciones de consumo o vedas.

En consecuencia, cuando irrumpe la crisis de precios y financiamiento a principios de la década del 80, el proceso de ajuste que la sucede se desarrolla sobre economías caracterizadas por altos niveles de ineficiencia en el proceso productivo de bienes transables internacionalmente, encubiertos por costosos sistemas de protección e intervención y, fundamentalmente, un bajo grado de apertura, agravado por un prolongado sesgo antiexportador: al fin de la década del 70 las exportaciones de América Latina sólo constituían el 13% del PBI y apenas el 25% de la producción de bienes transables.

La vigencia de estas estructuras económicas, sumado al alto grado de endeudamiento y al deterioro de los términos de intercambio, dificultó el ajuste y condiciones que el equilibrio en la cuenta corriente fuese logrado, fundamentalmente en base a la contracción de las



importaciones y en consecuencia, a expensas del crecimiento, el empleo y el nivel de vida de la población. El sector exportador, caracterizado por décadas de discriminación y estancamiento, respondió pero sin el vigor que requería el restablecimiento del equilibrio externo.

Esta respuesta insuficiente del sector exportador a las nuevas condiciones del marco externo y la imposibilidad económica y financiera de mantener los costosos sistemas de protección a la industria local, signada por las propias necesidades del ajuste, ha llevado a una profunda reconsideración en América Latina de la política comercial y cambiaria y del rol del sector exportador en el proceso de desarrollo.

La revalorización del rol del complejo agroindustrial y la apertura de la economía, en un marco de integración regional, aparecen así como las ideas fuerza más importantes de un nuevo pensamiento económico, alternativo al marco normativo y al conjunto de políticas que caracterizaron las últimas etapas del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones.

De una concepción "cerrada" del proceso de acumulación y crecimiento, donde la soberanía encontraba una de sus principales expresiones en la construcción de sólidas barreras fronterizas, el pensamiento económico de la Región ha ido evolucionando a una concepción del desarrollo económico en estrecha vinculación y articulación con el mercado mundial y regional.

Esta necesaria reinserción en el mundo y la correspondiente transformación productiva que se requiere, exige una política comercial y cambiaria orientada a apoyar una mayor apertura de la economía, como medio para introducir aumentos de productividad y estimular la



incorporación del progreso técnico. La experiencia mundial y regional indica que no hay una fórmula única de apertura, pero existe un amplio consenso en América Latina en cuanto a que el respaldo de un proceso de crecimiento sostenible, exige que la apertura de la economía conduzca no sólo a mayores importaciones sino fundamentalmente a una expansión rápida y persistente de las exportaciones.

Por otro lado, y en estrecha relación con el argumento anterior, la concepción de la agricultura, como sector subsidiario del desarrollo industrial protegido, instrumentada durante décadas a través de una persistente política macroeconómica de marcado sesgo antiagrario, ha evolucionado hacia una consideración del complejo agroindustrial como eje posible de una reactivación económica de base exportadora.

Según esta nueva concepción del rol de la agricultura, la profundización del proceso de apertura, privilegiando las exportaciones, y el avance en la integración regional y hemisférica, irán generando un proceso de reasignación de recursos hacia una reestructuración productiva que priorizará actividades económicas que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que sean competitivas a nivel internacional, constituyendo fuentes de ahorro neto de divisas para la economía, ya sea porque exportan su producción o porque constituyen importaciones en forma eficiente;
- Que requieran niveles relativamente bajos de insumos externos y demanden un alto grado de conocimiento y destreza locales en su producción;

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

- Que aseguren potencialidad de crecimiento en un marco macroeconómico caracterizado por escasa oferta de crédito y ausencia de subsidios estatales;
- Que sean generadores de empleo y que tengan claros efectos multiplicadores.

Resulta obvio que la agricultura y la agroindustria constituyen sectores prioritarios y estratégicos para la reactivación económica y la transformación del proceso productivo hacia mayores niveles de eficiencia y competitividad.

La riqueza de sus recursos naturales constituye una de las ventajas comparativas más evidentes sobre las cuales los países de América Latina pueden llegar a establecer las relaciones de competitividad en los mercados internacionales y regionales, que les permitan consolidar un desarrollo sostenible.

Por otro lado, la diversificación y sofisticación del consumo de alimentos en los países industrializados; la apertura de nuevos mercados, fundamentalmente en Europa del Este y Asia; la atractiva cercanía al gran mercado consumidor de América del Norte; las crecientes dificultades presupuestarias para mantener los esquemas proteccionistas en los países de la OCD; y las nuevas iniciativas de integración comercial a nivel regional y hemisférico, le otorgan al sector agropecuario y agroindustrial de América Latina y El Caribe una clara prioridad en la nueva articulación de la economía en el mercado mundial.

En conclusión, los procesos de reactivación agropecuaria y de apertura e integración, no sólo se inscriben en un marco común de política económica, sino que es

evidente que ambos se favorecen y potencian mutuamente. La reactivación agropecuaria y agroindustrial requieren de una política comercial y cambiaria que implica como condición necesaria una mayor apertura de la economía. A su vez, la apertura requiere de la modernización y tecnificación de uno de los sectores de nuestra economía con mayores ventajas competitivas a nivel mundial.

En el marco de esta articulación, entre dos conceptos altamente complementarios, nace el PLANALC.

III. EL PLANALC COMO MARCO ESTRATEGICO Y DE POLITICAS PARA LA REACTIVACION E INTEGRACION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA

El PLANALC fue elaborado por el IICA en 1989 a solicitud de la Conferencia Interamericana de Ministerios de Agricultura. A través de un proceso participativo y conjunto, a nivel regional y subregional, el PLANALC articula los principales lineamientos de una estrategia sectorial orientada a la modernización productiva y a la reinserción de la agricultura en el mercado mundial.

En el contexto de este objetivo estratégico, el PLANALC caracteriza las políticas sectoriales y macroeconómicas, las relaciones comerciales externas, el desarrollo institucional y la estrategia tecnológica que deberían asociarse a una reactivación sostenible del sector agropecuario y agroindustrial, en el marco de una política macroeconómica que privilegie la estabilidad, la eficiencia, la apertura y la integración.

De su análisis es posible derivar los principales componentes estratégicos y las recomendaciones de políticas que definirán el nuevo rol de una agricultura reactivada y moderna, en el proceso de integración



económica y comercial de los países de América Latina. Ellos son:

A. La adecuación de los procesos de generación y transferencia de tecnología a la modernización sostenible de la agricultura y al proceso de integración.

El desarrollo de una adecuada estrategia tecnológica es quizás el área prioritaria en la cual se fundamentará el éxito de la modernización sostenible de la agricultura latinoamericana y de su articulación regional y mundial.

En primer lugar, porque la apertura de la economía y la reorientación hacia los mercados de exportación, jerarquiza la tecnología como fuente de ventajas comparativas dinámicas en el desarrollo de la competitividad externa de los productos tradicionales de exportación y en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de mercado que se presenten.

En segundo lugar, porque el considerable avance tecnológico en los países industrializados abre un amplio horizonte de posibilidades para el desarrollo de nuevas tecnologías, y la definición de un nuevo patrón de organización de la producción. En este sentido, al impacto revolucionario de la biotecnología, sobre el incremento de la competitividad y el desarrollo de nuevos productos, se agrega el de la microelectrónica, el de la informática, el de las nuevas fuentes de energía y el de la interacción entre ellas sobre el proceso productivo.

En tercer lugar, porque el éxito de los procesos de integración económico y comercial dependerán en gran parte, del acceso homogéneo de los países participantes

a los factores determinantes de la competitividad, que les permitan expresar a pleno el potencial de sus ventajas comparativas naturales.

Ahora bien, en el marco de estas prioridades estratégicas, los países de la Región deberían priorizar:

A nivel nacional: el apoyo a los procesos de reestructuración institucional orientados a incorporar en las instituciones públicas de investigación y transferencia de tecnología los ajustes organizativos y gerenciales, acorde con las nuevas prioridades del desarrollo tecnológico.

En este sentido, deberían priorizarse aquellos proyectos de modernización institucional que conduzcan a una mayor autarquía financiera, a la descentralización y coordinación regional del proceso de generación y transferencia de tecnología, a una creciente participación de los productores en el establecimiento de prioridades y al fortalecimiento de la capacidad institucional, acorde con las exigencias físicas y humanas que se derivan de la incorporación de las nuevas áreas de investigación al proceso de generación tecnológica.

A nivel regional, los altos costos de inversión requeridos para hacer investigación en las nuevas áreas y la naturaleza de los procesos de integración en curso, otorgan alta prioridad de financiamiento a las redes y mecanismos de cooperación horizontal en materia de desarrollo tecnológico, particularmente los Programas Cooperativos de Investigación Agropecuaria (PROCI's).

A nivel hemisférico, debe asegurarse el respaldo financiero a los Centros Internacionales en un marco

creciente de especialización de los mismos, en las nuevas tecnologías y la transferencia gradual hacia las instituciones nacionales y programas cooperativos de algunas actividades de carácter internacional pero con especificidades subregionales.

B. La modernización de los servicios agropecuarios de apoyo a la exportación y su coordinación regional en respaldo de la integración

Dadas las características del modelo de desarrollo prevaleciente en décadas pasadas, en el cual el sector público agropecuario, en gran parte de los países de América Latina, desempeñó un rol fundamentalmente orientado a abaratar y subsidiar el consumo interno de alimentos, los servicios de apoyo a la exportación han sido relegados en su desarrollo institucional y hoy presentan, en la mayoría de los países de la Región, un cuadro grave de debilitamiento en sus capacidades físicas, humanas y financieras. Contrariamente, la reorientación productiva del sector agropecuario hacia el mercado externo requiere, y depende, de servicios agropecuarios que además de incrementar la productividad y competitividad externa de los productos del agro, otorguen a las exportaciones la calidad y la certificación que requiere un mercado mundial cada día más exigente.

Por otro lado, la integración regional y hemisférica requiere, además de la modernización de los servicios agropecuarios, un esfuerzo prioritario de los países de la región para coordinar, nivelar y armonizar su prestación. En este sentido, la armonización de la política de sanidad vegetal y salud animal, como asimismo la homogenización de los sistemas de fiscalización y control de calidad, son requisitos fundamentales



en el proceso de integración comercial a nivel regional y hemisférico.

C. El desarrollo de la infraestructura de apoyo a la exportación e integración y el abaratamiento y modernización del proceso de comercialización

Al igual que en el caso de los servicios agropecuarios, la infraestructura de apoyo a la exportación de productos agropecuarios es débil y deficiente en América Latina, como consecuencia del rol asignado al Sector en décadas pasadas y de la pronunciada caída de los niveles de inversión pública que caracterizaron la década del 80. En este sentido resalta en los diagnósticos sectoriales de la mayoría de los países de la Región, la ineficiencia y el alto costo relativo de los procesos de acopio, conservación, transporte y embarque de los productos tradicionales de exportación de América Latina. Este hecho resta competitividad externa a las exportaciones y disminuye el ingreso de los productores, que ven trasladados al precio por ellos recibido y a sus márgenes de rentabilidad, las ineficiencias del sistema de comercialización.

Por otro lado, la posibilidad de corregir estas ineficiencias del proceso de comercialización y manipuleo físico de los productos de exportación, abre grandes posibilidades para que en base a inversiones estratégicas pueda ampliarse significativamente la competitividad externa de los productos exportados por América Latina. La escasez generalizada de fondos públicos requiere, en primer lugar, que estas inversiones en infraestructura sean precisamente identificadas, en base a detallados diagnósticos de los sistemas de acopio, transporte, procesamiento y embarque de productos de exportación, para obtener el máximo nivel de impacto en la eficiencia global del sistema y, en segundo



lugar, que sean ejecutadas en el marco de imaginativos sistemas de articulación con la inversión privada.

A su vez, el éxito del proceso de integración comercial dependerá, en gran parte, de que este esfuerzo de modernización y abaratamiento del proceso de comercialización se desarrolle en el marco de una estrecha cooperación y coordinación entre los países de la Región. Tanto el mejoramiento de la infraestructura de apoyo existente, como el desarrollo de nueva infraestructura de transporte, acondicionamiento y embarque, debe ser precedido por un cuidadoso análisis conjunto, a nivel regional y subregional, que tome en consideración los nuevos flujos comerciales que se desarrollarán como consecuencia del avance del proceso de integración comercial.

D. La profundización del proceso de agroindustrialización

Una eficiente articulación con el mercado mundial y regional, requiere que la reactivación agropecuaria sea acompañada por un proceso creciente de agroindustrialización, que transforme gradualmente el sector productor de bienes primarios en un complejo agroindustrial moderno, generador de empleo y de articulaciones sectoriales y especiales. Si la apertura exportadora y la integración regional progresan en América Latina, y por ende puede ser ampliada la escala de producción, la agroindustria regional es otro de los sectores que se beneficiaría con el creciente desarrollo tecnológico en los países industrializados.

En este sentido, los países de la Región deberían respaldar la incorporación a los sistemas nacionales y regionales de generación de tecnología, investigación sobre procesos agroindustriales, fundamentalmente



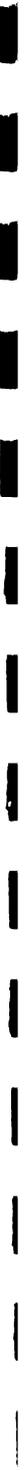
referidos a los procesos de enfriamiento, empaque, conservación y procesamiento de carnes, frutas y hortalizas. Igualmente, el financiamiento externo debería priorizar la concreción de proyectos agroindustriales binacionales o multinacionales que amplíen la escala de producción, abaraten los costos de procesamiento e incrementen la competitividad externa.

E. La preservación conjunta de la base de recursos naturales

En un mundo cada día más abierto y competitivo, la base de recursos naturales de que dispone América Latina se constituye en una de sus más claras ventajas comparativas. En consecuencia, la sostenibilidad de la producción agropecuaria en el largo plazo, a través de un manejo más racional y conservacionista del capital ecológico de la Región, debería constituirse en uno de los objetivos prioritarios del accionar conjunto de los países de la Región.

El proceso de integración económica y comercial debería acompañarse de acciones conjuntas entre países, orientadas a la preservación y potenciación de los recursos naturales, físicos y genéticos. Se destacan en este sentido, el desarrollo de estudios conjuntos, orientados a ampliar la base de información sobre los recursos disponibles; la coordinación y compatibilización de medidas regulatorias e incentivos que introduzcan la dimensión ambiental en las decisiones de inversión y la instrumentación conjunta de programas de investigación, extensión y difusión que se relacionen con el manejo y preservación de bosques, suelos y manejo conjunto de cuencas.

En el marco de estos lineamientos estratégicos y recomendaciones de políticas, el PLANALC deriva un



conjunto de programas y proyectos de cooperación horizontal, con alcance hemisférico, cuyo objetivo es profundizar articuladamente los procesos de reactivación agropecuaria e integración económica, de los cuales se destacan los siguientes:

- i. Programa de fortalecimiento institucional para las negociaciones comerciales internacionales y la promoción de exportaciones.
- ii. Programa hemisférico para la promoción de la cooperación recíproca y la modernización institucional en tecnología.
- iii. Programa de acción conjunta para el desarrollo y aprovechamiento de las agrobiotecnologías.
- iv. Programa de recolección, conservación y aprovechamiento de recursos genéticos.
- v. Programa de acción conjunta para el financiamiento de la innovación tecnológica.
- vi. Programa de desarrollo agroindustrial rural.
- vii. Programa de modernización fito y zoonosanitaria para incrementar la productividad y facilitar el comercio agropecuario.
- viii. Proyecto multinacional de políticas y sistemas institucionales para el desarrollo rural.
- ix. Programa de fortalecimiento institucional y de desarrollo de recursos humanos.



IV. AGRICULTURA E INTEGRACION EN EL AREA SUR DE AMERICA LATINA

Con fecha 6 de junio de 1990 los presidentes de la Argentina, Dr. Carlos Menem y del Brasil, Dr. Fernando Collor de Mello, decidieron establecer un mercado común entre los dos países, el cual deberá encontrarse definitivamente conformado al 31 de diciembre de 1994. Para dicha fecha, deberán haberse producido rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, hasta un arancel cero y la completa eliminación de las barreras cuantitativas sobre la totalidad del universo arancelario.

El 1° de agosto de 1990, los cancilleres de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, anunciaron en Brasilia la intención de ampliar el proyecto de mercado común emprendido por la Argentina y el Brasil, incluyendo plenamente al Uruguay e invitando al Paraguay. El ingreso de Chile quedó postergado para una fecha futura.

El 23 de agosto de 1990, el canciller de Paraguay informó que su país ingresaba al proyectado mercado común, sin pedir un trato arancelario preferencial. Quedó así conformado el MECASUR.

Como decíamos en la Introducción a este trabajo, si pensamos en las dificultades que caracterizaron los esquemas previos de integración, miraríamos este nuevo impulso con mucho escepticismo. Sin embargo, este nuevo esquema es de naturaleza muy diversa y su concepción e instrumentación se producen en un escenario mundial y regional caracterizado por profundos cambios a nivel filosófico, político y económico.

En primer lugar, de una concepción casi bipolar, el mundo ha iniciado un apasionante proceso de

1
1
1
1
1

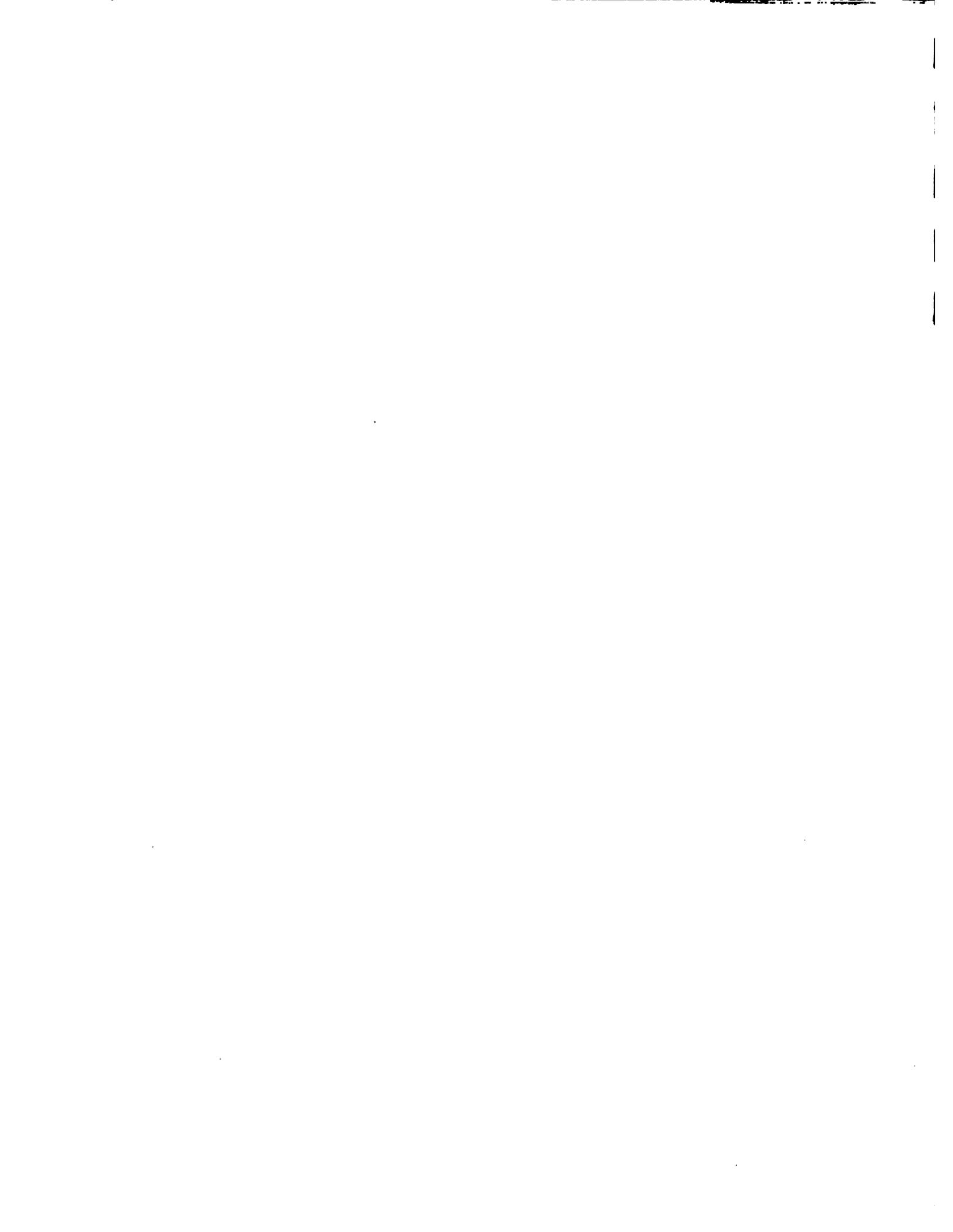
reagrupamiento en torno a numerosas y cambiantes alianzas políticas y económicas que conducen progresivamente a la conformación de diversos bloques comerciales, cada día más articulados e integrados a su interior.

En nuestro Hemisferio está en proceso de formación una zona de libre comercio entre EE.UU., Canadá y México. La CEE ha anunciado su completa integración para 1992. Malta, Chipre, Australia y Turquía han solicitado el ingreso a la Comunidad. Australia y Nueva Zelanda profundizan su integración económica y comercial. Las dos Alemanias se integran. Los países del Este toman distancia de la URSS y se acercan a la Europa unida. Los países del Sudeste Asiático multiplican sus acuerdos económicos y se alinean comercialmente en torno al Japón.

En este contexto, la integración comercial de los países del Sur de América Latina se constituye casi en un acto de sobrevivencia: nos encontramos en la disyuntiva de reproducirnos como economías pequeñas y cerradas o articularnos como un espacio económico competitivo a escala mundial, en términos de comercio e inversión.

Esta necesidad, y la decisión política que de ella se deriva, son, sin lugar a dudas, el mayor garante de la irreversibilidad y el éxito de este nuevo esfuerzo integrador.

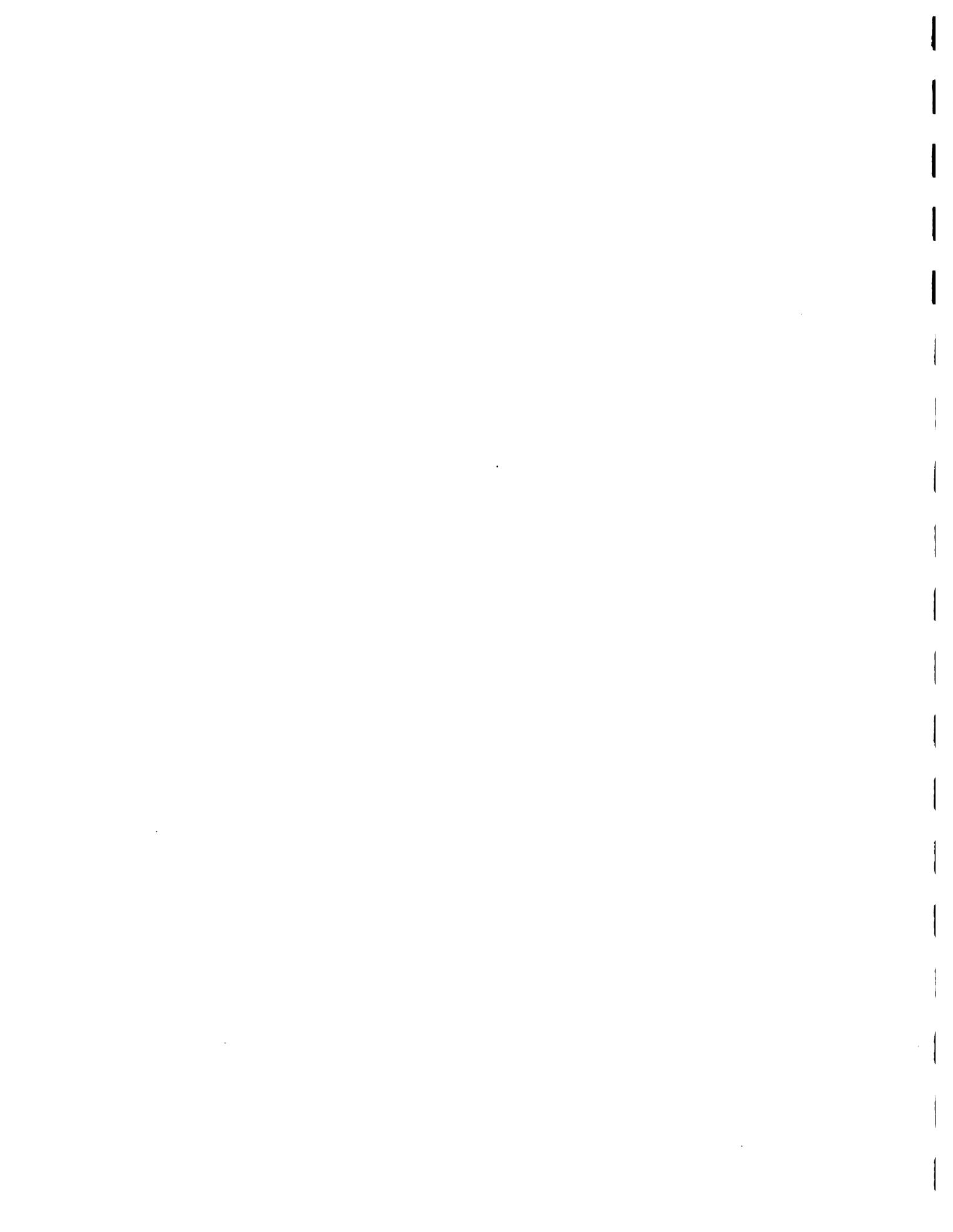
En segundo lugar, los países del MECASUR han iniciado casi simultáneamente un sostenido proceso de reforma económica conducente a una mayor estabilidad macroeconómica, una progresiva desregulación del proceso productivo y una gradual apertura de la economía. De progresar estas reformas económicas, se estaría superando uno de los principales escollos a la posibilidad de instrumentar un área de libre comercio.



En efecto, la dificultad de armonizar políticas macroeconómicas y comerciales, en economías caracterizadas por alta inflación y la distorsión del sistema de precios relativos, como consecuencia de desmedidas regulaciones e intervenciones, ha constituido en los últimos años la principal limitante a la profundización del proceso de integración económica y comercial. Sin embargo, es estimulante ver cómo los países del MECASUR, organizados en grupos de trabajo especializados, han iniciado y la difícil tarea de compatibilizar sus políticas macroeconómicas y sectoriales, partiendo de un diagnóstico del complejo andamiaje de subsidios y regulaciones montado en décadas pasadas.

En tercer lugar, el MECASUR es un mecanismo de naturaleza muy distinta a los intentos previos de integración comercial en América Latina.

Los acuerdos intentados en el marco de la ALALC y la ALADI, se desarrollaron en torno a concesiones arancelarias producto por producto. Este estilo de negociación es altamente vulnerable a las presiones ejercidas por los grupos de interés que ven afectada su actividad al disminuirse la protección que los amparaba. Sin embargo, la reducción generalizada y automática de aranceles que propone el MECASUR, hace mucho más compleja la tarea de los "lobbies". En cada tramo de la reducción arancelaria, la presión de los grupos afectados se ve compensada por el respaldo de los sectores que se benefician. La respuesta de los empresarios argentinos ante la expectativa de una reducción del 40% del universo arancelario al final de 1990, y a la inversa, es una muestra de que con este nuevo estilo de integración hay beneficiarios capaces de atenuar la sistemática oposición de quienes prefieren producir en una escala menor, pero bajo el amparo de la protección.



Estos tres argumentos -necesidad objetiva y voluntad política; clima de reforma económica que facilite la compatibilización de la política macroeconómica y sectorial, y la naturaleza distinta del MECASUR en relación a experiencias anteriores de integración comercial-, sumados a nuestra reflexión inicial en torno al surgimiento en América Latina de una nueva actitud mental hacia la apertura económica, nos permite acrecentar nuestra cuota de optimismo en relación al éxito del MECASUR.

No por optimistas, dejamos de ser realistas. La tarea es grande y las dificultades irán surgiendo a medida que el proceso avance.

En el marco de este desafío, se inscriben la potencialidad, los problemas y las especificidades que presenta la integración agropecuaria y agroindustrial.

La región sur se caracteriza por ser la única zona autoabastecida de alimentos y agroexportadora por excelencia de América Latina, así como una de las regiones mejor dotadas de recursos naturales del mundo y de base agroexportadora especializada más importante de la economía mundial.

A su vez, el desarrollo agropecuario y agroindustrial ocurrido en los últimos años ha generado una oferta agropecuaria y una estructura de las exportaciones, altamente diversificadas. La región produce y exporta al resto del mundo, desde las frutas, hortalizas y maderas de Chile; las carnes, los granos, aceites y lana de la Argentina y el Uruguay, hasta los productos tropicales y los cítricos con sus derivados del Brasil.

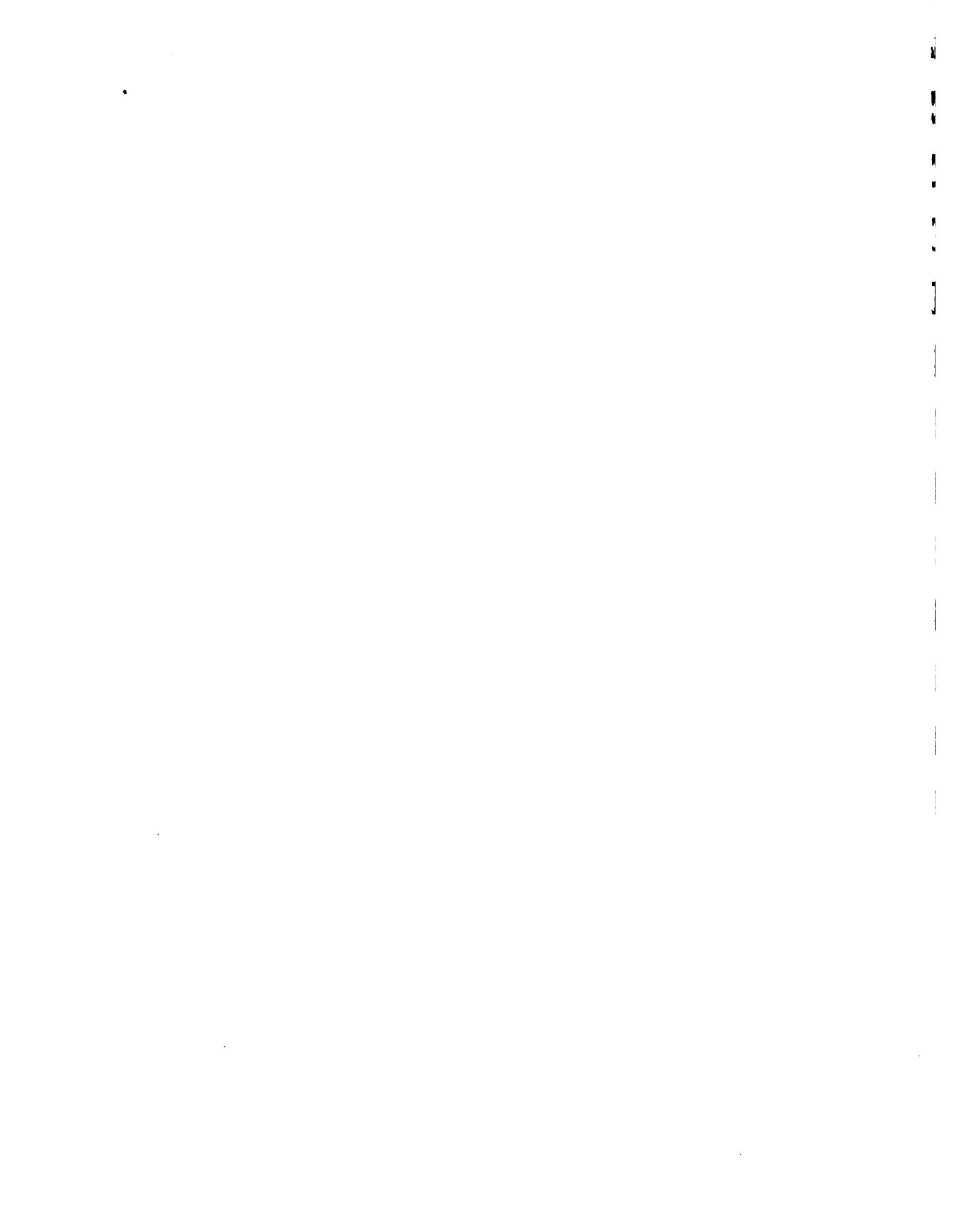
Por otro lado, los cuatro países tienen un sector agropecuario caracterizado por un fuerte desarrollo

empresarial, con una alta respuesta al cambio tecnológico, y una importante acumulación en infraestructura rural y de servicios de investigación y extensión agrícola.

Para que la integración conduzca a potenciar esta formidable base de recursos naturales y humanos, a mantener el privilegio de autoabastecerse regionalmente de alimentos y a acrecentar la articulación de base agroexportadora con el mercado mundial, su profundización e instrumentación deberán contemplar algunos aspectos específicos a la integración agropecuaria y complementarlos al desarrollo de una zona de libre comercio.

En primer lugar, deberá coordinarse la preservación de los recursos naturales, así como los esfuerzos por aumentar su productividad. En este sentido es necesario propender al manejo integrado de las grandes cuencas y sabanas; desarrollar investigación conjunta sobre problemas relacionados con el manejo y conservación de suelos y bosques y coordinar el proceso global de generación de tecnología, evitando la duplicación e introduciendo efectos de escala que permitan a la subregión incursionar en la biotecnología y la producción de otras tecnologías de punta.

En segundo término, los países vinculados deberán hacer particulares esfuerzos por armonizar sus políticas impositivas y arancelarias, muy dispares en lo que se refiere al sector agropecuario. Asimismo, deberán coordinar las políticas sanitarias y desmontar la compleja trama de dificultades comerciales y aduaneras, que caracterizan hoy el comercio intrarregional de origen agropecuario.



También en este sentido habrá que articular e integrar esfuerzos en materia de transporte, acopio y embarque de alimentos. Como consecuencia del débil desarrollo del mercado interregional, existen peligrosos cuellos de botella en materia de infraestructura física, que de no ser superados, pueden obstaculizar el pleno desempeño del mercado común de bienes de origen agropecuario, mediatizando así el objetivo de la plena autosuficiencia alimentaria de la subregión.

En tercer lugar, es necesario instrumentar y coordinar acciones y políticas tendientes a incrementar la capacidad negociadora y la presencia cuali y cuantitativa de la subregión en el mercado mundial de alimentos. En este sentido, es imprescindible la coordinación de esfuerzos en materia de salud animal y sanidad vegetal; la armonización de los códigos alimentarios y otras normativas, compatibilizándolas con los requerimientos de los principales mercados mundiales; la programación de complejos agroindustriales integrados de manera subregional, para aumentar la competitividad internacional; la coordinación y formación de alianzas para la negociación conjunta de grandes volúmenes y la conformación de empresas multinacionales de comercialización, fundamentalmente de productos con "nichos de mercado" novedosos.

Por último, el sector agropecuario, público y privado, deberá tener una creciente participación en la formulación y establecimiento de las medidas y políticas conducentes a la integración. Para esto, deberán fortalecerse y modernizarse los Ministerios de Agricultura o equivalentes, en temas vinculados a la integración o acción conjunta regional. Asimismo, el sector privado deberá tener un creciente protagonismo en el proceso de toma de decisiones y en los beneficios que de ellas se deriven.



Además de estos aspectos específicos en materia de integración, aparecerán muchos más a medida que se profundice en su instrumentación. Para enfrentarlos, las instituciones y entidades agropecuarias, del sector público y privado, de los cuatro países involucrados, deberán estar cada día más unidas y articuladas.

Atendiendo a esta necesidad, hace apenas algunas semanas se formalizó la creación del Consejo Consultivo de Cooperación Agropecuaria del Cono Sur (CONASUR), órgano integrado por los ministros de agricultura de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Su objetivo principal es el de coordinar el proceso de integración de los países miembros en sus áreas agropecuarias, sirviendo como faro para la discusión a nivel regional de cuestiones concernientes a la armonización de la política sectorial; a la conservación conjunta de recursos naturales renovables; a la estrategia tecnológica; a la negociación comercial común ante terceros países; a la compatibilización de la política sanitaria así como a la coordinación de las relaciones ante organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, para la ejecución de proyectos y programas conducentes a fortalecer el proceso de integración agropecuaria y forestal.

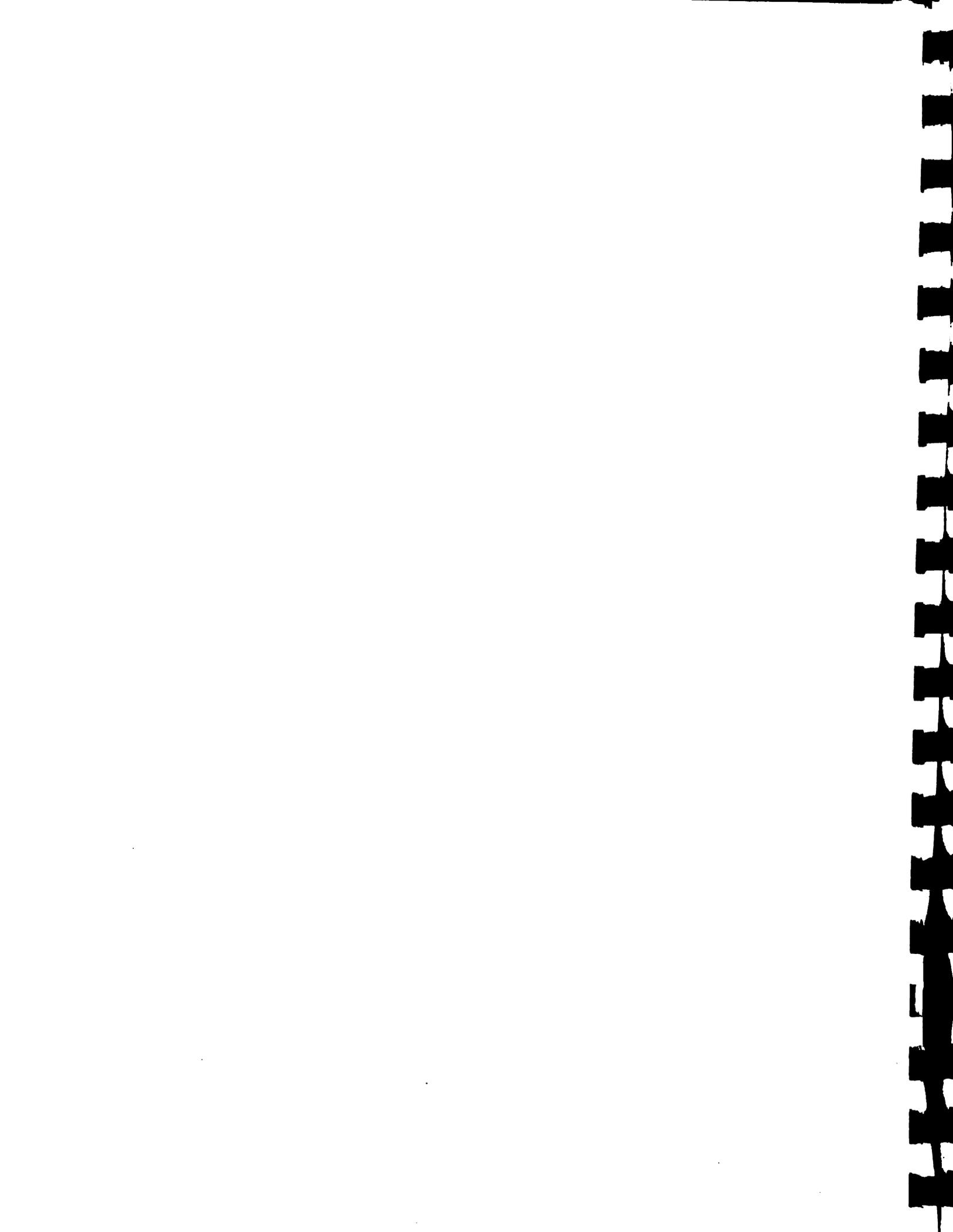
En este último sentido, el CONASUR coordina el financiamiento y la ejecución de aquellos proyectos de integración agropecuaria que han sido identificados por el PLANALC para el Area Sur de América Latina. Ellos son:

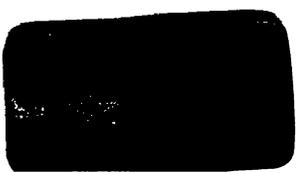
- a. Proyecto Regional de Políticas para la Agricultura del Area Sur;



- b. Programa de Investigación Económica sobre Potencialidades y Restricciones para el Desarrollo Agrícola de los Países del Area Sur;
- c. Programa de Promoción de Inversiones en los Países del Area Sur;
- d. Programa Cooperativo de Investigación Agrícola de los Países del Cono Sur-PROCISUR;
- e. Proyecto Generación y Transferencia de Tecnología en el Area Sur;
- f. Programa de Fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura de los Países del Area Sur en Actividades de Comercio Exterior e Integración;
- g. Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Emergencia y Cuarentena Internacional Agropecuaria en los Países del Area Sur;
- h. Proyecto de Evaluación Económica de Enfermedades y Plagas de Animales en los Países del Area Sur.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) actuará de Secretaría Técnica del CONASUR. La primera reunión del CONASUR se realizará en Foz de Iguazú, Brasil, los días 21, 22 y 23 de noviembre de 1990. En el marco de alta prioridad que otorga el CONASUR a la vinculación entre sector público y privado, a dicha reunión concurrirán representantes de las más importantes asociaciones de productores de los países representados en el Consejo.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SECRETARIA

BOGOTA, COLOMBIA