
LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y LA AGRICULTURA

JORGE E. FERNÁNDEZ REYES

Profesor de Derecho Agrario, Universidad de la República.
Profesor de Derecho de la Integración, Director del Master en Políticas de la Integración,
Universidad de Montevideo.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. • II. ANTECEDENTES. • III. SITUACIÓN ACTUAL. • IV. ETAPAS FUTURAS. • V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La realidad contemporánea es altamente ilustrativa en demostrar que los procesos de integración se encuentran insertos en un contexto mundial que los explican y condicionan, y dentro de ellos el fenómeno de la Agricultura surge como uno de los sectores específicos de la realidad política, económica y social de los países que participan de los diversos esquemas de integración de mayor importancia y dinamismo.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Agricultura dentro de este esquema de integración, no es ajena a la mencionada realidad, y por lo tanto una visualización adecuada de estos aspectos, implica su análisis dentro de ese contexto.

El presente trabajo, se orienta a desarrollar esta situación, desde una óptica conceptual y jurídica, desde la perspectiva histórica, la actual y su proyección futura.

II. ANTECEDENTES

El análisis del proceso de integración que se inicia institucionalmente a partir de la firma del Tratado de Asunción en marzo del año 1991 (v.g. la conformación del Mercado Común del Sur - MERCOSUR), por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, requiere entonces en forma necesaria su ubicación en el contexto internacional del punto de vista político, económico y social.¹

1 El 26 de marzo de 1991 se suscribió en la ciudad de Asunción (República de Paraguay) el Tratado de Asunción, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 19 de dicho Tratado, entró en vigencia el 29 de noviembre de 1991.

Este proceso integrador, no es causal, ni responde a un fenómeno arbitrario o aislado, por el contrario se inserta y consolida, en una realidad política, económica y social, con su marco jurídico específico, propia de los tiempos actuales.

En ese sentido, y sin profundizar en todos aquellos elementos que participan en esta realidad, surgen dos tendencias mundiales claramente apreciables; por un lado la "globalización de las relaciones internacionales" en sus diversas dimensiones (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.) y por otro lado la "creación de espacios económicos integrados".²

La "globalización de las relaciones internacionales" no es un fenómeno nuevo; lo es cuantitativa y cualitativamente en los adelantos científicos y tecnológicos, así como en la información y la comunicación, que permiten la difusión rápida y máxima de bienes, servicios, capitales, personas, etc.

En efecto, la celeridad y extensión de nuevos procesos políticos, sociales, económicos y culturales, etc., es el común denominador que impulsa el paso del siglo XX y el inicio del Siglo XXI.

Complementariamente dentro de esta visión global, y si es posible distinguir claramente lo político de lo económico - al menos circunstancialmente - interesa resaltar el papel que le correspondió a la economía (desde la visión del mercantilismo, el liberalismo o el marxismo), dado que es innegable que el liderazgo económico es condición *sine qua non* para el ejercicio del protagonismo mundial.

Por su parte, la "creación de espacios económicos integrados", se incorpora dentro de un sistema multilateral del comercio, abierto, universal y basado en una normativa que lo regula.

Es aquí donde el marco regulatorio (i.e. el conjunto de normas jurídicas) adquiere relevancia, porque es en base a dichas "reglas del comercio mundial", que éste va a ser disciplinado para las partes intervinientes.

Los antecedentes de ese "sistema multilateral de comercio" se ubican en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que procura garantizar a los empresarios un entorno internacional previsible, y un proceso continuo de liberalización del comercio en el que puedan prosperar las inversiones, la creación del empleo y el comercio, en un delicado equilibrio entre los derechos, las ventajas y las obligaciones inherentes a la calidad de miembro del Acuerdo.

En la actualidad, es la Organización Mundial de Comercio (OMC), el marco institucional y jurídico común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros, sobre la base de un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay.³

Dentro de ese contexto mundial, surgen los esquemas integracionistas, previstos normativamente (Artículo XXIV del GATT; el artículo 2 de la Cláusula de Habilitación y el Artículo XXV del GATT), y si bien su justificación o explicación no es uniforme (algunos autores los sitúan en una etapa previa o preparatoria para ingresar al sistema multilateral de comercio, mientras otros lo hacen desde la óptica de la experiencia necesaria para fortalecer el sistema multilateral del comercio), no menos cierto es, que estos aparecen como un conjunto de Estados dentro de un mismo continente, que en forma consensuada se proponen transitar por la interdependencia, la cooperación y la solidaridad recíprocas.⁴

En consecuencia, la integración (término o acepción que resume los "espacios económicos integrados"), es en esencia, un hecho político, que se instrumenta en forma económica, comercial y jurídica, con relevantes efectos en el plano social.

Es entonces, sobre este nuevo escenario mundial - donde solamente destacamos dos tendencias preponderantes - que se desenvuelven los Estados, y ello en dos planos distintos, ya que existe un marco a nivel mundial regulado por la Organización Mundial de Comercio (aplicable a los Estados Partes), un marco regional (derivado de los esquemas de integración habilitados por la OMC), una relación bilateral simple o ampliada entre Estados (producto histórico de plena vigencia en el relacionamiento entre Estados), y una realidad nacional,

2 Ruiz Díaz Labrano, Roberto - MERCOSUR. Integración y Derecho. Parte I De la integración y el Derecho Comunitario. Intercontinental Editora. Ciudad Argentina, Año 1998.

3 Leiva, Patricio - La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina. CIEPI PNUD. Año 1994.

4 Vaillant, Marcel y Vera, Tabaré - Bloques comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR, el caso de un pequeño bloque Sur-Sur. Pág. 24 y ss.

objeto de regulación específica dentro de cada Estado como centro de poder independiente pero condicionado a las tendencias contemporáneas desarrolladas con anterioridad.

La experiencia de América Latina de 1970 a 1985 no fue positiva en relación a la integración comercial (en general), por diversas causas (inestabilidad política, deuda externa, desconfianza entre los distintos gobiernos, desigual reparto de los beneficios de la integración, etc.).

En los años 90 comienza a vislumbrarse una firme propuesta integradora para lograr una mejor defensa de los productos de cada país, aprovechar las economías derivadas de una mayor especialización, incrementar el intercambio de bienes intermedios, y lograr – entre otros – una posición común ante los organismos internacionales.

Es decir, la Agricultura – entre otros – fue un elemento de coherencia entre los Estados productores y exportadores de materias primas, en base a sus intereses comunes en la participación del comercio mundial.

Claro ejemplo de lo que viene de exponerse, es el posicionamiento de los países en desarrollo (y algunos desarrollados) en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, sobre la base de tres puntos centrales: 1) reducir el apoyo interno a la agricultura; 2) facilitar el acceso a las importaciones; y 3) reducir las subvenciones a las exportaciones.

De todo ello resulta en abril de 1994, la Declaración Ministerial de Marrakech; el Acta Final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales; el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio; y con relación al sector agropecuario, se establece en el Anexo 1 – Anexo 1.A (Acuerdo Multilateral sobre el Comercio de Mercancías) el Acuerdo sobre Agricultura.⁵

Por otra parte, y si nos atenemos al proceso de integración en el Cono Sur (MERCOSUR), se puede observar que el tema agrícola o de la agricultura, no tuvo una consideración específica o puntual, sino que notoriamente la estrategia de los negociadores del Tratado de Asunción, fue que el mismo se encontrara incorporado en los aspectos generales que inspiraron a los Estados Partes.⁶

En ese sentido, no debe olvidarse que el MERCOSUR fue concebido – a nuestro juicio – como un proceso de integración de carácter esencialmente comercial en forma genérica (véanse al respecto los instrumentos iniciales, Programa de Liberación Comercial, Régimen de Origen, Cláusulas de Salvaguardia, etc.), con connotaciones de índole económica (la coordinación de las políticas macroeconómicas, etc.), y si bien la “agricultura” (concebida en términos genéricos) es un aspecto relevante en los cuatro Estados Partes, no menos cierto es que se trata de un sector “sensible” en los mismos, lo que trajo aparejado un tratamiento cuidadoso y cauteloso (se la incluye a los efectos de la coordinación de políticas sectoriales en el artículo 1 del Tratado de Asunción y en el Anexo V se crea el Subgrupo de Trabajo No. 8 “Política Agrícola” – actualmente “Agricultura” y algunos de los productos agropecuarios forman parte del cronograma de desgravación arancelaria del Programa de Liberación Comercial).⁶

En el mes de diciembre de 1995 del año 1995, cuando se aprueba la Decisión No. 9/95 (MERCOSUR 2000 – Objetivos y Programa de Acción hasta el año 2000), la Agricultura es considerada como un aspecto relevante en la marcha hacia el Mercado Común (subnumeral 1.1. Agricultura del numeral 1. La marcha hacia el Mercado Común del Capítulo II La Profundización del Proceso de Integración). Sin embargo las líneas de acción propuestas (cuyo cumplimiento es parcial) no va más allá de “crear condiciones adecuadas para incrementar en la región la productividad de la agricultura ... y la coordinación de las acciones e instrumentos de las correspondientes políticas nacionales...”, “el seguimiento y análisis de las políticas agrícolas y agroindustriales nacionales ... teniendo como referencia el Acuerdo Agrícola aprobado durante la Ronda Uruguay del GATT.”, y “...el fortalecimiento de la agricultura del MERCOSUR en su inserción internacional.”⁷

En ese sentido, y como aspectos destacables surgen la aprobación del Programa de Trabajo del SGT No. 8 y las Pautas Negociadoras, la integración de Comisiones al interior del Subgrupo de Trabajo, el seguimiento de

5 Stancanelli, Nelson – La agricultura en la Ronda Uruguay en obra citada en la cita 3, página 199 y siguientes.

6 Véase el Anexo I del Tratado de Asunción que contiene el Programa de Liberación Comercial.

7 Véase la Decisión No. 9/95 de diciembre de 1995, del Consejo del Mercado Común, en los puntos referidos al tema agrícola.

los instrumentos de política implementados en cada país, la realización de algunos seminarios con participación del sector privado, la aprobación del Acuerdo sobre aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC:

Por su parte, resulta de interés destacar, siguiendo la línea de razonamiento aplicable a las dificultades de considerar específicamente en el Tratado de Asunción y en las mismas negociaciones posteriores a la "Agricultura", que en el marco del relacionamiento externo (v.g. Agenda Externa del MERCOSUR incluyendo en éste a relación comercial con los Estados Asociados), siempre ha sido un tema "sensible" y de difícil negociación y acuerdo. (en ese sentido, las negociaciones con la República de Chile, con la Comunidad Andina y actualmente en el ALCA son claro ejemplo de ello).

III. SITUACIÓN ACTUAL

El análisis de la situación para los distintos esquemas de integración existentes a nivel mundial, en relación directa con la "Agricultura" en el comercio mundial, nos ubica en el contexto internacional, con el marco jurídico que establecen las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC); para el caso de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el contexto regional, con las obligaciones asumidas en el marco de los procesos de integración en los que se encuentran involucrados los cuatro países, es decir el MERCOSUR y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración); y en el ámbito de cada país; con las decisiones adoptadas en cada Estado dentro del ordenamiento jurídico vigente en cada país.

Con relación a la "cuestión agrícola", la situación se encuentra también enmarcada en los ámbitos referidos precedentemente, los cuales se desarrollan a continuación.

A nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es el "ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA" con sus 5 (cinco) Anexos que regula el tema de la AGRICULTURA, que representa la iniciación de un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios en armonía con los objetivos de las negociaciones fijados en la Declaración de Punta del Este."

En el marco del Preámbulo se afirma "que los compromisos en el marco del Programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente; tomando asimismo en consideración el acuerdo que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones...."

En la PARTE IX - Artículo 15 del Acuerdo se regula el "Trato especial y diferenciado" para los países en desarrollo, donde se reconoce la situación de estos países y se le concede la flexibilidad necesaria para aplicar mecanismos de reducción.⁸

Tomando la disposición referida, el Anexo 2 establece en materia de Ayuda Interna, las bases para la exención de los "compromisos" de reducción, de los cuales se resaltan aquellos vinculados a los "Programas gubernamentales de servicios" que comprenden diversos servicios, cuya realización o financiación - con las limitaciones allí establecidas - está al alcance de los Gobiernos.

Se refiere específicamente a gastos en relación a programas de prestación de servicios o ventajas a la agricultura o a la comunidad rural, y que los mismos no impliquen pagos directos a los productores o a las empresas de transformación, al igual con los criterios generales que en forma expresa se determinan.⁹

En forma más específica, se enumera diversos programas, aunque se aclara en forma expresa que la misma

8 Dice el Artículo 15 del Acuerdo sobre "Trato especial y diferenciado"

1.- Habiéndose reconocido que el trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo forma parte integrante de la negociación, se otorgará trato especial y diferenciado con respecto a los compromisos, según se establece en las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y según quedará incorporado en las Listas de concesiones y compromisos.

2.- Los países en desarrollo Miembros tendrá flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de 10 años. No se exigirá a los países menos adelantados Miembros que contraigan compromisos de reducción.

9 Los criterios generales son: a) la existencia de un Programa Gubernamental financiado con fondos públicos, que no implique transferencias de los consumidores; b) la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores, sin perjuicio de los criterios y condiciones relativos a políticas específicas según las áreas de los servicios.

no es exhaustiva, lo que habilita a ampliar la misma conforme a los criterios generales y específicos emergentes del texto en cuestión.¹⁰

Vale decir, que en las áreas indicadas en la normativa, el o los Estados podrán realizar inversiones (aplicar recursos públicos) a los efectos de lograr la competitividad en los sectores agroalimentarios de sus países, sin afectar los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay del GATT.

Si trasladamos el análisis a nivel regional (v.g. el MERCOSUR), importa señalar, que en la etapa del relanzamiento del proceso de integración, se han previsto por los Estados Partes regulaciones específicas en materia de comercio de bienes, que naturalmente guardan relación con el sector agrícola de los cuatro Estados Partes.¹¹

Desde el relanzamiento del MERCOSUR hasta la fecha se han sucedido dos Presidencias Pro Tempore (2do. Semestre de 2000 a cargo de la República Federativa del Brasil y 1er. Semestre de 2001 a cargo de la República del Paraguay) y dos Cumbres Presidenciales (Florianopolis en Brasil y Asunción en Paraguay), sin que hayan existido avances sustantivos no sólo en el proceso de integración en sí, sino que también en la propia Agenda del Relanzamiento.

La elaboración de disciplinas comunes relacionadas con la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación (Decisión No. 31/00 de 29.6.00); la aprobación de un régimen especial de importación (Decisión No. 69/00 de 14.12.00); el consenso sobre disciplinas adicionales para conducir investigaciones para la aplicación de medidas antidumping o compensatorias de productos originarios de un Estado Parte (Decisión No. 29/00); la adopción del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (Decisión No. 58/00 de 14.12.00); el tratamiento sobre bienes de capital no producidos en los Estados Partes (Decisión No. 68/00 de 14.12.00); la prórroga de la vigencia del Arancel Externo Común hasta el 31 de diciembre de 2002 con un sistema de modificaciones semestrales de hasta 20 productos (Decisión No. 68/00 de 14.12.00) y la prórroga de la vigencia de la Decisión No. 15/97 por dos años más a partir del 1 de enero de 2001 (con una reducción a 2.5 el porcentaje de aumento), han sido algunas de las disposiciones que directa o indirectamente inciden o pueden incidir en la "cuestión agrícola".

Se podrían añadir otras, con relación al acceso a los mercados, o en materia de equivalencia de los sistemas de control sanitario y fitosanitario, relativas a la defensa de la competencia, o las disciplinas sobre procedimientos administrativos de comercio exterior adoptados por los Estados Partes, representativos del marco jurídico (naturalmente una vez incorporadas en el Acuerdo de Complementación Económica No. 18 en ALADI o en los ordenamientos jurídicos nacionales de cada Estado Parte conforme al Protocolo de Ouro Preto) en que se desenvuelve el proceso de integración regional en general y con relación a la "Agricultura".¹¹

Por otra parte, es dable observar, que en el MERCOSUR, dentro de los principales conflictos sectoriales, el relacionado con los productos agrícolas aparece como uno de los más importantes.¹²

Dentro del marco regulatorio proveniente del Tratado de Asunción (Protocolo de Brasilia) y del Protocolo de Ouro Preto (Anexo), y habida cuenta de la conflictividad existente o latente, derivada naturalmente de la importancia de los subsectores involucrados y su incidencia en la sociedad en su conjunto, consideramos importante resaltar, la escasa o nula utilización por parte de los negociadores públicos y el sector privado, de instrumentos que el Tratado de Asunción contempla con la finalidad de avanzar en el proceso de integración.

En el sentido antes indicado, se observa que en el literal d) del artículo 5 del Tratado de Asunción, se incluye como uno de los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común durante el período de transición, "La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar niveles operativos eficientes"

10 Los temas se podrían clasificar en: a) programas de investigación: generales o particulares (ambientales, productos, etc.); b) programas sanitarios; generales o particulares (plagas o enfermedades, productos específicos, inspección, clasificación, etc.); c) programas de comercialización o promoción de productos (información, asesoramiento, normalización, etc.); d) programas de capacitación general o particular; e) programas de divulgación y asesoramiento (incluyendo medios para facilitar la transferencia de información, etc.) y f) programas de inversión en infraestructura: carreteras y otros medios de transporte; electrificación; riego y drenaje; instalaciones portuarias; instalaciones de mercado (almacenaje, frío, etc.).

11 La incorporación de la Normativa MERCOSUR de acuerdo al tema en cuestión se canaliza para su vigencia a través del ACE (Acuerdo de Complementación Económica 18) mediante Protocolos Adicionales a dicho Acuerdo en la ALADI, o por medio de la incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

12 Para una visión completa de los diversos conflictos a nivel MERCOSUR, véase el Informe MERCOSUR del BID INTAL Año 5 No. 6 correspondiente al Período 1999-2000, página 36 y ss.

En forma aislada y sin mayor trascendencia, esta previsión normativa fue utilizada por el sector arrocero, alcanzándose la firma de un Acuerdo Sectorial.

Estas coordinadas que surgen del contexto internacional y regional, son los que pautan el nivel de actuación en la esfera interna de cada Estado Parte, con las particularidades propias de cada uno de ellos, en el marco de sus políticas internas, y en el marco normativo descrito precedentemente.

IV. ETAPAS FUTURAS

En el escenario internacional, y luego del fracaso de la reunión de Seattle (v.g. inicio de la Ronda del Milenio), todavía existen esperanzas de una futura ronda de negociaciones que profundice la liberalización del comercio mundial y consecuentemente que determine el nuevo marco jurídico regulatorio del sistema multilateral del comercio.

Sobre este punto, algunas consideraciones que nos parecen pertinentes. Algunos negociadores le restan trascendencia a la visión negativa sobre la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, dado que el sistema multilateral de comercio sigue haciendo una aportación al crecimiento económico y el mantenimiento de las relaciones económicas estables entre sus miembros con independencia de su nivel de desarrollo.

Por otra parte, muchos sectores de los distintos países (Organizaciones No Gubernamentales, grandes corporaciones, etc.) reclaman el ingreso en las negociaciones de otras cuestiones conectadas con el comercio. A vía de ejemplo, se reiteran los temas relativos al medio ambiente, los aspectos laborales, los derechos de los consumidores, sin dejar de lado una oposición genérica a la globalización, que además de efertista y es de difícil manejo por parte de los negociadores y de la clase política.

La cuestión entonces, es si la Organización Mundial de Comercio debe atender estos temas, o la introducción de los mismos tiene como único fin trabar la liberalización del comercio, permitiendo la continuación del proteccionismo, y entonces deberá adecuarse el régimen jurídico vigente.

Sin entrar a analizar estos "temas", parece claro que éstos van a surgir a la hora de las negociaciones (en la cuestión agrícola con más razón), y la oposición a la inclusión de estos "linkages" (denominación que en la jerga de la OMC se le da a estas "conexiones" al comercio) es defendida por los países en desarrollo, quienes entienden que se ven perjudicados con la mezcla del comercio, el medio ambiente, los derechos de los trabajadores, etc.

Esto no significa que los países en desarrollo consideren que los temas conexos (linkages) sean ajenos al comercio, pero estiman que la OMC no es el Foro indicado para su tratamiento, y en ese sentido plantean ámbitos de discusión específicos (a vía de ejemplo en el caso de los derechos laborales un foro de discusión entre la OIT y la OMC, o el "Etiquetado Social").

Por otro lado, los países en desarrollo, afirman que la existencia de éstos hacen de los obstáculos al comercio que los países ricos imponen, y que culmina con la extrema pobreza de los pobres. En síntesis, reclaman que en lugar de buscar sanciones o traba el comercio, deberían asistir a los países pobres a combatir esa pobreza, siendo el libre comercio una forma de hacerlo.

En síntesis, una Agenda cargada y complicada para la Organización Mundial de Comercio, donde parece muy complejo poder compatibilizar la liberalización del comercio (objetivo primordial), con la búsqueda de mejoras laborales y medio ambientales, en un mundo tan polarizado, donde quizás la utilización de un solo instrumento comercial como la OMC no sea suficiente.

Todo esto será objeto de un doble ámbito de negociación, habida cuenta del fracaso de la reunión de Seattle. Por un lado, los negociadores actuando en Ginebra (sede de la OMC) y por el otro lado, una próxima reunión en Qatar.

En materia agrícola, los Estados se preparan para una negociación desigual sobre la "Agricultura". La importancia radica en la necesidad de mantener y profundizar el espacio para el tratamiento de las políticas sectoriales agrícolas, sobre la base del libre comercio, la agricultura y el desarrollo rural.

El reclamo de los países en desarrollo se mantiene vigente, en mérito a que existen principios que han sido reiterados a lo largo del tiempo, y que son básicos en materia agrícola. En efecto, el tratamiento igualitario de la Agricultura con los demás sectores económicos en materia comercial, en la medida que deben ser eliminadas las prácticas desleales al comercio y las distorsiones del mercado; el trato especial y diferenciado para los países

en desarrollo, incluyendo en este principio, un aspecto temporal para ordenar una agricultura sustentable y validar tecnologías de producción, inversiones y relacionamiento con los procesos industriales y alimentarios; y el mantenimiento del trato especial y diferenciado para realizar las inversiones públicas y privadas para desarrollar la competitividad en los sectores agroalimentarios.

En síntesis, y desde el punto de vista de la OMC, la coyuntura internacional no tendrá variantes sustantivas en el corto y mediano plazo, aplicándose la normativa ya vista, y que se desprende del Acuerdo Agrícola firmado en Marrakesh en el año 1994.

Con dicho marco internacional, a partir de las posibilidades que el mismo brinda, los Estados Partes del MERCOSUR en el ámbito regional y nacional, deberán procurar sobre la base de los instrumentos habilitados para actuar en el desarrollo agrícola y de las comunidades rurales, lograr una mejor asignación de los recursos y factores productivos, la expansión de las ventajas competitivas, la diversificación productiva y el desarrollo de una agricultura sustentable.

El MERCOSUR, como proceso de integración regional, se encuentra en la etapa de dar cumplimiento al desafío de su "Relanzamiento", que involucraría una Agenda Interna y una Agenda Externa. En ambos casos, a nadie debe sorprender el dinamismo de los acontecimientos y la dependencia del sistema mundial y propio de cada Estado Parte, que condiciona las instancias que se desarrollarán en el futuro inmediato y a mediano plazo.

Respecto a la Agenda Interna ya hemos desarrollado los principales aspectos, mientras que en la Agenda Externa el punto de partida, se encuentra en los resultados de la Cumbre de Buenos Aires (Rca. Argentina) de junio de 2000.

En dicha ocasión se convino en impulsar una nueva y ambiciosa agenda de negociaciones comerciales en bloque (tipo 4 + 1) con Méjico (hoy regulada por Acuerdos Bilaterales en el marco de la ALADI); con la Comunidad Andina (CAN) ante el fracaso del cumplimiento del Acuerdo celebrado en Buenos Aires en el año 1998 (hoy regulada por Acuerdos de Brasil con los países miembros de la Comunidad Andina, y los restantes países del MERCOSUR con la CAN).

Complementariamente, y con las dificultades notorias en términos de una posición común por parte del bloque, continúan las negociaciones relacionadas con el proyecto del ALCA, donde el tema de la Agricultura, vuelve a aparecer como uno de los más sensibles.

En la reciente II Cumbre de las Américas celebradas en Quebec (Canadá), los Presidentes de los países del ALCA (con excepción de Venezuela), reafirmaron los plazos finales para el término de las negociaciones y el inicio del proceso, que se había acordado en la Reunión Ministerial de Buenos Aires (año 2005).

La realidad de este Proyecto es que no tiene un marco jurídico a nivel internacional. Sobre el mismo, existen diversas instancias pendientes de cumplimiento donde el posicionamiento del MERCOSUR adquiere relevancia, principalmente en el sector agrícola por estar fuertemente comprometido en las negociaciones.

En el marco de la negociación con la Unión Europea, el horizonte no es demasiado alentador, pese a las recientes manifestaciones de las Partes Contratantes del Acuerdo Marco Interregional suscrito en diciembre de 1995. Si bien existe un relacionamiento político excelente, los aspectos comerciales no pasas de declaraciones cruzadas acerca del tema agrícola y los subsidios por parte del MERCOSUR y de la propiedad intelectual y las compras gubernamentales por parte de la Unión Europea.

Recientemente, los bloques han intentado consensuar acciones administrativas para estimular las relaciones económicas y comerciales, sobre la base de la identificación de las dificultades principalmente burocráticas. Esto es, nuevos procedimientos aduaneros, levantamiento de barreras reguladoras y cambios en la concesión de licencias de importación.

De acuerdo al marco jurídico vigente, la liberalización comercial con la Unión Europea debería comenzar en el año 2002, con el inicio del desmantelamiento de las barreras a los productos agrícolas del bloque regional, aunque si bien al año siguiente vencería la "cláusula de paz", no parece viable esa propuesta para los negociadores europeos.

13 Acerca del Relanzamiento del MERCOSUR, en las Reuniones del Consejo del Mercado Común de junio del año 2000 en la ciudad de Buenos Aires - República Argentina, diciembre del año 2000 en la ciudad de Florianópolis - República Federativa de Brasil; y de junio del año 2001 en la ciudad de Asunción - República del Paraguay ha emitido sendas Decisiones vinculadas directamente con los aspectos del Relanzamiento del MERCOSUR. Véase en la Página WEB de la Secretaría del MERCOSUR. www.mercosur.org.uy

Esta es la proyección de la Agricultura con relación al contexto internacional y regional, de acuerdo al marco normativo vigente, y del mismo surgen las proyecciones que se realizaron en este Capítulo.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto, surge una visión general –aunque no completa– del contexto internacional y regional del comercio mundial y la “Agricultura” en dicho contexto, desde el marco normativo que lo regula.

Desde allí surge la incidencia que este contexto tiene en la “Agricultura”, y algunas de las alternativas – desde el punto de vista del comercio de bienes – que para el desarrollo del sector agropecuario, tienen el sector público (principalmente) y el sector privado.

Las políticas agrarias nacionales, y las decisiones a nivel regional de los Estados Partes que participan de la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), deben observarse a la luz del contexto mundial del comercio, y dentro del marco jurídico establecido como las “reglas del comercio mundial”.

Según viene de verse, la Organización Mundial de Comercio. En su carácter de órgano rector del comercio mundial y la normativa emanada del resultado de la Ronda Uruguay del GATT, permite o habilita el desarrollo de políticas sectoriales proactivas de los Estados integrantes de la OMC en su ámbito interno, siempre y cuando las mismas no afecten o distorsionen los precios de los productos.

En consecuencia, los Gobiernos nacionales gozan de discrecionalidad en la fijación de las políticas agrarias en el ámbito nacional, al igual que en el marco regional por medio de la coordinación de las políticas agrarias conforme a los acuerdos de integración vigentes.

Por último, nos parece interesante, desde una perspectiva personal, plantear ideas generales acerca de una perspectiva futura, reconociendo la transitoriedad del planteo, habida cuenta del dinamismo de la realidad internacional, regional y hasta propia de cada país.

El MERCOSUR se encuentra en una situación sumamente delicada. No se aprecia en el accionar de los cuatro Estados Partes idéntica voluntad política y “affectio societatis” que acompañe el proceso integrador hasta el año 1998.

La iniciativa del “Relanzamiento del MERCOSUR” a mediados del año 2000, si bien representó una señal muy importante, no fue acompañada en su faz instrumental y decisoria en cuanto a su efectividad.

En todo esto importa la relación comercial entre los socios mayoritarios del MERCOSUR (Argentina y Brasil), y la solidaridad y transparencia en los flujos de un comercio que el año pasado llegó a los 13 mil millones de dólares.

Los cuatro países se han pronunciado favorablemente en la profundización del proceso integrador (Brasil ha sido muy claro en cuanto a la profundización de la unión aduanera rechazando la posibilidad de una zona de libre comercio), sin embargo aún persisten las controversias acerca de si la alternativa entre una unión aduanera o una zona de libre comercio se encuentra definida, con el agregado de la importancia que asumirían en la última hipótesis el relacionamiento bilateral y la negociación producto a producto.

La Unión Europea en su relacionamiento con el MERCOSUR, se encuentra en una situación particular. Se insiste por parte del MERCOSUR, que no se excluya ningún tema en las negociaciones, en particular la apertura comercial del sector agrícola, mientras que la UE se inclina en su tratamiento a nivel de la OMC. Si bien el Acuerdo Marco Interregional es más amplio que un acuerdo de libre comercio (ya que abarca la cooperación, fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, medio ambiente, derechos humanos, transferencia de tecnología, etc.), no menos cierto es que el acceso de productos agrícolas a la UE es uno de los más sensibles y se encuentra en la parte más difícil de la negociación.

El proyecto del ALCA aparece como instancia de integración hemisférica por demás interesante, pero a la vez no deja de ser preocupante, dado que la posición individual de los países del MERCOSUR no es coincidente (las realidades, capacidades de negociación y expectativas de países miembros son esencialmente diversas), y si bien ha existido una posición MERCOSUR, ello es producto – a nuestro juicio – de que aún las definiciones no han sido relevantes en términos de concesiones.

Por último, es dable resaltar que las valoraciones sociales, demográficas, culturales, ambientales, sanitarias, etc., no son ajenas a la elaboración e implementación de las políticas agrarias en materia de comercio de bienes, y es más aún en ocasiones son el fundamento de estas últimas. →