

**Sistema de Integración Económica
para la Agricultura
Una alternativa para la Integración de
América Latina y el Caribe ***

Armando Ortega Márquez*

Introducción

Los países de América Latina han diseñado en las últimas décadas diversos sistemas de integración con el propósito fundamental de dinamizar su desarrollo económico y social, orientando sus acciones en tres direcciones: lograr una mayor autonomía frente a los países desarrollados; revertir los términos de intercambio internacional, e impulsar y desarrollar una cooperación industrial, tecnológica y financiera.

No obstante los esfuerzos realizados y los avances alcanzados, la integración latinoamericana no ha logrado consolidarse en función de las exigencias que la región demanda.

La crisis económica de los últimos años, además de agravar los problemas estructurales, ha generado nuevos desequilibrios y estrangulamientos que impactan los ámbitos económico, téc-

* Presentado en el Tercer Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 23-26 de noviembre de 1987.

• El autor es Director General de Política y Evaluación Sectorial, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) de México.

nico, político y social, para incidir conjuntamente en un debilitamiento progresivo de América Latina.

El sector agropecuario no ha sido ajeno a este contexto, resintiéndolo el impacto de la crisis, que se refleja principalmente en la contracción de la demanda internacional de nuestros productos agrícolas; reducción de los precios de los productos de exportación; incremento de los volúmenes de exportación para obtener los mismos ingresos; aumento en la compra de granos básicos provenientes principalmente de los países desarrollados; alza en los precios internacionales de la maquinaria e insumos; descapitalización de la agricultura y deterioro de la estructura productiva; rezago científico-tecnológico, reflejado en los niveles de productividad; contracción de la demanda interna de bienes básicos; y polarización social e insuficiencia en los niveles de bienestar en la población rural.

Los retos que presenta la actual situación mundial requieren del fortalecimiento de la solidaridad entre las naciones y entre los distintos sectores sociales al interior de las mismas. Sólo con un esfuerzo conjunto de concertación de intereses se logrará fortalecer la economía regional y disminuir su dependencia y vulnerabilidad a los vaivenes económicos internacionales.

En este contexto, se presenta como una tarea inmediata establecer lazos estrechos a través de la integración económica entre los países de la región, valorando la experiencia acumulada y vigorizando los actuales mecanismos de cooperación internacional e intrarregional.

Con este espíritu, en la XV Conferencia Internacional de Ministros de Agricultura, mediante el Mandato de Ottawa, se propusieron importantes recomendaciones para impulsar la integración regional y modernizar la agricultura. Asimismo, en la vigésimacuarta Conferencia de la FAO, el Consejo Mundial de Alimentación se pronunció en el sentido de que el comercio de productos agrícolas sea más equilibrado, previsible y estable, a fin de que se contribuya a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico.

Bajo esta óptica, el presente trabajo tiene como propósito sugerir nuevas posibilidades de integración basadas en la agricultura, que permitan avanzar en el logro de la autosuficiencia alimentaria y en la constitución de un bloque económico uni-

tario con mayor poder de negociación en el comercio internacional.

El sistema de integración económica para la agricultura que aquí se propone, considera que el desarrollo rural integral es premisa fundamental del desarrollo económico en los países latinoamericanos. En este sentido, el sector agropecuario se constituye como el eje principal del cambio estructural por sus múltiples relaciones intersectoriales, porque abastece de alimentos, materias primas y divisas a nuestras economías; porque de él depende nuestra autodeterminación y soberanía política y alimentaria.

La propuesta parte de la consideración de que si los países latinoamericanos no unen sus políticas para proteger y fortalecer su sector agropecuario, los esfuerzos para lograr el cambio estructural de la región serán infructuosos.

La búsqueda de un equilibrio en el mercado agrícola latinoamericano debe fundamentarse en esquemas de complementación productiva e intercambio científico-tecnológico, que bajo una racionalidad económica aproveche las ventajas productivas en beneficio mutuo, optimice los recursos y multiplique la aplicación de tecnologías propias que respondan a las necesidades económicas y sociales de la región.

Para fines expositivos se ha dividido el presente trabajo en cuatro apartados: inicialmente se describirá el escenario económico internacional y los efectos de la crisis en las economías latinoamericanas; en segundo lugar se hace referencia al comportamiento de la agricultura y su importancia en los propósitos de la cooperación latinoamericana, destacando las amplias posibilidades de autoabastecimiento y complementación productiva. En el tercer apartado se presentan los principales esfuerzos de integración de los países latinoamericanos, se alude a su problemática y se señalan diversas propuestas para mejorar su operación. Finalmente, se exponen las líneas fundamentales que conceptualizan al Sistema de Integración Económica para la Agricultura, que constituye una propuesta para fortalecer la integración latinoamericana.

I. El escenario económico internacional y su influencia en los países latinoamericanos

En los años setenta, los países de la América Latina resintieron la crisis del modelo de sustitución de importaciones, que en los años anteriores conformó el elemento rector de su desarrollo. A partir de ello, el crecimiento se apoyó en buena medida en el financiamiento que el capital internacional ofrecía en condiciones favorables, aunque más adelante el endeudamiento se convertiría en un factor agravante de la crisis.

La década de los ochenta exhibe el agotamiento del actual orden económico internacional, cuyas manifestaciones en América Latina son el mayor deterioro en los términos de intercambio agudizado en el proteccionismo de los países industrializados, una creciente transferencia de recursos financieros, con el consecuente drenaje en las reservas de divisas y la gradual desinserción de los productos agropecuarios en el mercado mundial. A nivel interno, una creciente descapitalización por contracción de la inversión, con efectos en el subempleo y desempleo; subutilización y deterioro de la capacidad productiva; aumento en la inflación; contracción del mercado nacional, y deterioro de los ingresos reales de la población y de los niveles de consumo.

La caracterización de esta crisis y las dificultades que implica la superación de sus causas y efectos, demanda la búsqueda de nuevas alternativas para promover un modelo de desarrollo propio y viable.

Los siguientes son algunos de los indicadores regionales que permiten dimensionar los alcances de la crisis que afecta a nuestras economías.¹

El producto interno bruto per cápita tuvo entre 1980 y 1986 una disminución de 6.5 por ciento promedio en la región.

En el mismo periodo, el valor corriente del comercio exterior latinoamericano disminuyó en 50 mil millones de dóla-

¹ Cifras del BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1987.

res, con una caída de los precios relativos del 27 por ciento para los productos básicos y de 10 por ciento para los otros bienes, a pesar del aumento del 18 por ciento en el volumen de exportación de los productos básicos.

A partir de 1980, el volumen de las importaciones regionales decreció en 5 por ciento anual, mientras que su valor unitario sólo cayó en un promedio del 2 por ciento anual.

La entrada neta de capital, que en promedio era de 34 600 millones de dólares anuales en el periodo 1979-1982, bajó verticalmente a 6 500 millones anuales durante 1983-1986.

Las remesas al exterior por concepto del servicio de la deuda pública externa se incrementaron, de 1980 a 1985, de 27 mil millones de dólares a 32 mil, sumando una transferencia del orden de 181 mil millones, a lo que se adiciona la capitalización de la deuda por 150 mil millones de dólares.

Es evidente que esta enorme carga ha desequilibrado a nuestras economías al interior y al exterior, obligando a la mayoría de los países a adoptar programas de ajuste, que a su vez tienen efectos recesivos e inflacionarios, y se expresan en devaluaciones, contracción efectiva del gasto público, así como contención de los salarios, que en su conjunto significan un obstáculo en la dinámica productiva de nuestros países.

Esta situación refrenda la urgencia de que los países latinoamericanos fortalezcan su capacidad de respuesta y definan una estrategia conjunta para superar no sólo los efectos de la crisis, sino sus causas estructurales, sobre bases nacionalistas que fortalezcan la economía de la región.

II. Importancia de la agricultura en la integración Latinoamericana

El sector agrícola en América Latina ha sido sustento del desarrollo y crecimiento de la región. La agricultura ha financiado a los centros urbanos y a los sectores industrial, comercial y de

servicios, mediante la transferencia de mano de obra, capital y divisas, así como con productos agrícolas baratos.

Sin embargo, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones generó una distorsión estructural del sector primario, que dio origen a una agricultura de tipo empresarial, coexistiendo con una agricultura tradicional o de autoconsumo.

Se constituyó así, la estructura de una economía agropecuaria bipolar, bajo formaciones agrarias complejas y diversas y con tecnologías heterogéneas que se reflejan en las diferencias de los niveles de productividad. En este proceso, la autosuficiencia alimentaria y el desarrollo rural quedaron subordinados y condicionados a otras prioridades que en su momento crearon expectativas de alcanzar un desarrollo estable y duradero.

No obstante el severo deterioro a que se ha visto sometido el medio rural, la agricultura latinoamericana en su conjunto ha demostrado su capacidad de respuesta en un ambiente económico adverso. En efecto, la agricultura ha seguido creciendo a pesar de las fluctuaciones de los mercados nacionales e internacionales, de las restricciones de inversión y de inadecuadas políticas sectoriales. Estos hechos postulan al sector agropecuario como ente reactivador de la economía global.

Este comportamiento se refleja en diversos indicadores. Por ejemplo, la brecha de producción agrícola regional bajó 11 por ciento contra una caída del 25 por ciento del resto de la economía en el periodo de 1982 a 1986, aunque esta brecha varió entre el 1 y el 20 por ciento en los distintos países.²

Así, ante una tendencia decreciente de las economías de la región durante 1981-1986 el PIB del sector agrícola ha registrado tendencias positivas. Cabe señalar que en 1986 se presentó una caída del producto, debido fundamentalmente, a problemas agrometeorológicos de la región.

Sin embargo, a nivel de cada país, se observa que en las tres

² La brecha de producción agrícola está medida por la diferencia entre el PIB agropecuario real del periodo y el que debió registrarse conforme a la tendencia histórica 1960-1980. Cifras del documento de trabajo del tema 1 "Evolución reciente, perspectivas y potencial de la agricultura de las Américas en el contexto económico internacional". Presentado por el IICA en la IX Conferencia Interamericana de Ministerios de Agricultura, Ottawa, 1987.

últimas décadas las tasas de crecimiento del PIB Agropecuario muestran desaceleración. Mientras que en los sesenta todos los países registraron crecimiento en este sector, en los setenta algunos ya acusan índices negativos. En la década de los ochenta se presentan caídas importantes en la agricultura de algunos países, aunque en general se apuntan altibajos sin tendencias definidas, y en los países más grandes de la región como Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela el comportamiento es errático.

La evolución irregular en esta década se atribuye, principalmente, a la depresión de la demanda externa, al descenso de los precios internacionales de los productos de agroexportación, básicamente por exceso de la oferta (azúcar, trigo, soya, maíz, cacao, carne de vacuno y otros); aumentos en los costos de producción; contracción de subsidios y créditos; baja de la demanda interna; así como los extremos agroclimáticos, que afectan mayormente a la producción de café, maíz, soya, frijol y trigo.³

Por lo que se refiere a la participación de los productos agropecuarios en el comercio mundial, se observa una pronunciada caída tanto en las exportaciones como en las importaciones, en el periodo de 1960 a 1980. Así, en los países desarrollados se registra un decremento en la participación de sus exportaciones agropecuarias de nueve puntos, en tanto que sus importaciones decrecieron 19 puntos, lo que muestra una tendencia a equilibrar su balanza comercial. En cambio, en América Latina se presenta una caída en la participación de sus exportaciones agropecuarias de 20 puntos, en tanto que sus importaciones disminuyeron su participación en tres puntos, lo que refleja un deterioro de su balanza comercial agropecuaria. Esta situación es más extrema en el resto de los países en desarrollo.

Conviene destacar que en América Latina los productos alimenticios representan el 80 por ciento de las exportaciones agropecuarias y el 82 por ciento de las importaciones, en promedio, durante 1981 y 1985, lo que demuestra una gran potencialidad para incrementar el comercio internacional, ya que buena parte de las importaciones provienen de los países des-

³ BID. *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1987, p. 44.

arrollados.⁴ Las importaciones se concentran en cereales, productos lácteos, huevo, azúcar, miel, aceites y grasas, lo que pone en evidencia la insuficiencia alimentaria regional de los países latinoamericanos, pero también indican la posibilidad de complementación productiva en la zona.

Así, por ejemplo, en el periodo señalado, mientras que Argentina concentró la mayor oferta de cereales por más de 2 400 millones de dólares, Brasil, México, Perú y Venezuela realizaron compras por más de 2 600 millones. En aceites, Brasil y Argentina vendieron más de 2 300 millones de dólares, mientras que los países del área adquirirían 1 374 millones. En el caso de los productos lácteos y huevo, la demanda total por 789 millones de dólares, superó en mucho la oferta de 91 millones, presentada básicamente por Argentina y Uruguay.

Sin embargo, el grado de autoabastecimiento regional de América Latina y el Caribe ha disminuido. En el periodo 1970-1980 se observa un decremento para los productos agropecuarios de un 26.9 a un 20.8 por ciento; en alimentos de un 25.8 a un 20.5 por ciento y en materias primas agropecuarias de 30.8 al 27.7 por ciento. A lo anterior se suma la baja en las tasas de crecimiento de la producción alimentaria y agrícola brutas que pasaron de 3.2 anual en los setenta a 1.9 por ciento en 1980 a 1986.

Esto demuestra la necesidad de aprovechar las posibilidades del mercado regional y el potencial de complementación productiva que permitirían, en un contexto de adecuada integración, reducir considerablemente la competencia ruinosa por los mismos mercados y productos, frenar la tendencia negativa de los precios de los productos agrícolas, eliminar las prácticas desleales y barreras proteccionistas; disminuir el flujo de divisas y aumentar su disponibilidad para la adquisición de insumos y tecnología; y principalmente, avanzar en el logro de la autosuficiencia alimentaria regional.

⁴ *Op. cit.*, p. 47.

III. Los esfuerzos de integración de los países latinoamericanos

La integración de los países de América Latina, se ha asociado al propósito de que ésta opere como una región económica, donde la consulta y la cooperación mutua contribuyan a proseguir el avance socioeconómico y político.

Han sido varios los esquemas de integración que los países del área han intentado a lo largo de su desarrollo. Sin embargo, por variadas y complejas razones dichos esfuerzos no han tenido el alcance y beneficios proyectados con su creación.

Destaca la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En este proyecto estuvo presente la idea del mercado común latinoamericano, teniendo como propósito inicial la formación de una zona de libre comercio.

Otro esfuerzo importante lo constituye la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyos propósitos fundamentales se orientaron al establecimiento de una unión aduanera acompañada de un arancel externo común, que permitió elevar los volúmenes de comercio en esa área.

En el Caribe, desde los años cuarenta, los países de la región buscaron diversas formas de cooperación e integración, que se concretaron con la constitución en 1965 de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que fue sustituida en 1974 por la Comunidad del Caribe (CARICOM) que ampliaba las posibilidades de integración comercial hacia una cooperación económica.

En su primera etapa, los esfuerzos de integración permitieron un crecimiento significativo del comercio intrazonal, además se generaron diversos instrumentos y mecanismos para apoyar el desarrollo industrial y establecer zonas de libre comercio y aranceles comunes. No obstante, el relativamente favorable entorno económico internacional de la década de los sesenta, en el que el crecimiento de la actividad productiva era apoyado por un comercio exterior fluido y accesibles fuentes financieras externas, la integración económica latinoamericana enfrentó múltiples problemas.

Algunos de éstos derivaron de la ausencia de definiciones y políticas compartidas, tales como el tratamiento entre los miembros con diferente grado de desarrollo, mecanismos que

equilibrarán los costos y los beneficios del comercio regional y políticas de programación de las inversiones, así como de regulación de la inversión extranjera.

La integración económica no tuvo una estrategia definida de crecimiento regional colectivo, sino una base endeble de mecanismos indiscriminados de protección a las empresas que orientaban principalmente su producción al mercado interno, siendo esta integración una extensión de la lógica del estilo de crecimiento basado en el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

En una segunda etapa, ya en los setenta, los procesos de integración se vieron impactados por una cadena creciente de problemas económicos y políticos, que obligaron a los países de la región a adoptar medidas proteccionistas. Así, la integración económica auspiciada en los sesenta culminó con el estancamiento de la apertura comercial y de los mecanismos de cooperación económica para el desarrollo.

Ante estas dificultades surge la integración económica subregional del Grupo Andino, al suscribirse el Acuerdo de Cartagena en 1969, el cual trató de compensar las carencias de la ALALC por medio de la implantación de un arancel externo común, un programa subregional de planificación industrial y un código para la inversión extranjera.

El principal obstáculo de la integración económica latinoamericana se reflejó en la imposibilidad de llegar a acuerdos sobre la distribución de los beneficios del comercio.

Ante esta problemática, se ajustaron a las formas de integración. La ALALC se reorganizó en 1980 como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), teniendo como mecanismos de operación acuerdos parciales negociados y las preferencias arancelarias regionales, que se realizan con base en entendimientos bilaterales.

No obstante, esta nueva etapa preferenció al comercio, sobre una integración basada en la complementación de las estructuras productivas de los países del área.

A pesar de la prioridad otorgada al comercio intrarregional, las exportaciones ALADI se han reducido en 38 por ciento entre

1981 y 1986, mientras que las importaciones lo hicieron en 35 por ciento.⁵

Este fenómeno se explica en gran parte, porque los países más avanzados de la región tradicionalmente han registrado un menor grado de integración regional, puesto que su desarrollo lo han vinculado a las economías industrializadas. Mientras que la participación de dichos países en el PIB latinoamericano se ha incrementado de 66.2 por ciento en 1960 a 74.0 por ciento en 1985,⁶ su comercio en el marco de la ALADI ha observado una reducida participación.

Adicionalmente, durante los últimos siete años, se han presentado en América Latina factores que dificultan aún más su proceso de desarrollo y que se expresan en un acentuado proteccionismo en los mercados internacionales, cierre de las fuentes financieras externas y elevación de las tasas de interés de la deuda.

Estos fenómenos han desquiciado las variables monetarias de los países latinoamericanos, con lo cual se hace cada vez más difícil la coordinación de políticas cambiarias y comerciales que permitan apuntalar la integración y, en consecuencia, el desarrollo.

En la búsqueda de la solución de estos problemas y con el propósito de impulsar y consolidar los esquemas de integración, actualmente en crisis, se han presentado diversas iniciativas y propuestas en los planos bilateral y multilateral que pretenden contribuir a superar los obstáculos específicos del comercio regional, así como fomentar su expansión.

En el plano multilateral, destaca la ronda regional de negociaciones de la ALADI en abril de 1986 en Buenos Aires y la Ronda Uruguay del GATT, de septiembre del mismo año.

En el caso del Grupo Andino, desde 1985 se realizan negociaciones para flexibilizar el sistema y reformar sus principales instrumentos, como la programación industrial y el tratamiento de la inversión extranjera, modificaciones a las cláusulas de sal-

⁵ BID. *Op. cit.*, Cuadro 5-2, p. 75.

⁶ Ugo Pipitone. "La crisis de la integración latinoamericana". Periódico Latinoamericano *Hora Cero*, Año 1, No. 4, octubre de 1987, pp. 19-23.

vaguada y de regulación de competencias, así como impulso al sector agropecuario.

Por lo que se refiere al Mercado Común Centroamericano, que ha sido seriamente afectado por las dificultades políticas, han surgido propuestas para adaptar los instrumentos de integración, de tal forma que contenga las restricciones y represalias comerciales unilaterales. Entre las acciones desarrolladas se cuenta con un nuevo convenio sobre el régimen arancelario y aduanero y la suscripción de acuerdos parciales con otros países latinoamericanos.

En el ámbito del Mercado Común del Caribe, se han establecido una serie de medidas para apoyar sus objetivos de cooperación, tales como el incremento del 15 por ciento sobre la tarifa externa común que amplía el margen preferencial a favor de productos regionales; aumento del porcentaje de valor agregado regional requerido por las normas de origen para ciertos bienes producidos por los países de menor desarrollo relativo; y coordinación de políticas de negociación de financiamiento con países acreedores, para garantizar que parte de los fondos captados se utilicen en el comercio interregional.

Finalmente, en septiembre de 1987 en la celebración de la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, convocada por la OEA y el IICA, a través del Mandato de Ottawa, 22 países concretaron entre otros, los siguientes acuerdos: buscar una mayor articulación entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales agropecuarias, para asegurar la reactivación de la agricultura; intensificar la cooperación técnica horizontal y la transferencia internacional de información y tecnología; ampliar el apoyo a los distintos esquemas de integración regional y subregional y a los esfuerzos por perfeccionar y establecer normas más equitativas para el comercio internacional en general y el de productos e insumos agrícolas en particular; definir las estrategias que permitan a los países tomar las decisiones más convenientes en las negociaciones comerciales internacionales en función de la diversidad de sus economías y las diferencias entre sus ventajas comparativas, y formular un Plan Estratégico de Acción Conjunta de Revitalización Agrícola en América Latina y el Caribe.

IV. Hacia la búsqueda de nuevas alternativas:

El sistema de integración económica para la agricultura

En el ámbito económico adverso, sólo un frente unitario puede superar los efectos de la crisis, así como inducir factores para el cambio estructural: por lo tanto, se imponen esfuerzos para alcanzar una auténtica integración latinoamericana.

Esta integración debe ser dinámica y tener como objetivo la transformación social y económica de la región, a fin de incidir en el cambio estructural del proceso de desarrollo de América Latina y del Caribe.

Con este objeto, nuestros países deben reforzar las acciones de los sistemas de integración y cooperación, a través de nuevos incentivos que amplíen los niveles de consulta y coordinación en el plano de las relaciones económicas internacionales.

La integración debe fundamentar su viabilidad dentro del complejo tejido de intereses políticos y económicos, por lo que debe emanar de la voluntad política, que institucionalice los acuerdos de integración; del reconocimiento de la necesidad de articular las políticas agrícolas a las políticas globales, en un proceso iterativo; de la apertura para ampliar, fortalecer y flexibilizar los actuales sistemas de integración; de la disposición para establecer un sistema de complementariedad económica, que aproveche las ventajas comparativas regionales,⁷ y del interés por transformar las condiciones sociales, a través de una mejor distribución de los beneficios derivados de la producción y el comercio.

En este contexto, el sector agropecuario puede constituirse en plataforma básica para la revitalización de los esquemas de integración económica, impulsando estratégicamente la reactivación económica y el cambio estructural de la región.

La definición de acciones multilaterales que fortalezcan el desarrollo agropecuario tiene, además del impacto directo, una

⁷ El concepto está asociado a la "eficiencia" y ésta consiste en la capacidad de lograr los objetivos que uno se propone. En consecuencia lo que se requiere es redefinir el concepto y su utilización, de manera que recoja eficazmente los objetivos y las características de la sociedad en que se aplique. Es lo que suele llamarse ventajas comparativas dinámicas y sociales. Ricardo Ffrench-Davis en *Repensar el futuro*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1986, p. 120.

serie de beneficios en otros sectores económicos, dada su estrecha relación productiva.

Bajo estas consideraciones se fundamenta el Sistema de Integración Económica para la Agricultura (SIEPA), que tiene como objetivo principal integrar los esfuerzos de los países de la región para mejorar su capacidad de negociación frente al exterior, para alcanzar y mantener su soberanía alimentaria, entendida como la libertad de definir la política agropecuaria que más convenga a los intereses nacionales y regionales.

Entre las principales ventajas del Sistema destacan:

- Vigoriza la cooperación multinacional como base para el desarrollo económico latinoamericano.
- Disminuye la vulnerabilidad regional a las presiones financieras, comerciales y alimentarias internacionales.
- Coadyuva a la reversión de los términos de intercambio.
- Fortalece el comercio intrarregional y elimina la competencia ruinosa entre los países del área.
- Conjunta esfuerzos para evitar las prácticas desleales de comercio y las barreras proteccionistas.
- Impulsa la inversión en el sector agropecuario, a fin de estimular la capacidad productiva y, por ende, el abastecimiento nacional y regional.
- Fortalece la cooperación técnica recíproca que acorte la brecha científico-tecnológica entre los países del área y disminuye la dependencia externa en este rubro.

La estrategia del SIEPA requiere del establecimiento de compromisos de gran alcance y de largo plazo, a pesar de que ofrezca expectativas de corto plazo. Dicha estrategia está fundamentada sobre dos vertientes, la de autosuficiencia alimentaria y la de comercialización, apoyándose en las instancias constituidas, pero sobre la base de su refuncionalización. En este sentido, se propone el aprovechamiento cabal de los foros regionales y de los acuerdos bilaterales y multilaterales.

Por lo que se refiere a la primera vertiente, la autosuficiencia alimentaria regional de productos básicos se constituye en el

elemento clave, ya que es sustento de la soberanía alimentaria de cada país.

Esta autosuficiencia puede lograrse en el corto plazo a través de la concertación de convenios de complementación productiva que permitan aumentar significativamente el grado de autoabastecimiento intrarregional en materias primas y alimentos.

La instrumentación de esta línea estratégica demanda la formulación de programas de largo, mediano y corto plazos, que operen sobre la base de un Pacto de Solidaridad Alimentaria entre los países que decidan incorporarse a este Sistema.

La vertiente de comercialización se orienta, principalmente, al equilibrio del mercado agrícola, a través de convenios de intercambio compensado y en acuerdos de complementación productiva, que bajo una racionalidad económica, utilice las ventajas comparativas en beneficios recíprocos y ponderen los costos de oportunidad.

La base de la comercialización serán los precios internacionales, a pesar de que se ven influidos por los niveles de subsidios de los países desarrollados, por lo que debe considerarse en el largo plazo el establecimiento de precios generales que reflejen las condiciones reales del mercado adoptando mecanismos de compensación que tomen en cuenta las distintas producciones y productividades y que regulen costos tanto para productores como consumidores regionales.

Los mecanismos de comercialización serían fundamentalmente el intercambio compensado (entre productos primarios, industrializados o materias primas), así como las operaciones triangulares, sin exclusión de las operaciones tradicionales. La complementariedad no se limita al sector agrícola, lo que amplía las posibilidades de intercambio, entre países con diferente grado de desarrollo relativo.

La cooperación comercial se apoyaría en las estructuras institucionales existentes, tales como la Asociación Latinoamericana de Integración, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe, así como de las instituciones regionales de desarrollo.

Los principales instrumentos propuestos para la operación del SIEPA son los siguientes: Pacto de Solidaridad Alimentaria,

los programas regionales de producción de corto, mediano y largo plazos y los convenios de intercambio compensado.

1. *Pacto de Solidaridad Alimentaria*

Este Pacto representa la expresión de la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos para alcanzar la autosuficiencia regional y nacional en alimentos básicos, así como para revertir los términos de intercambio con los países desarrollados a través del comercio exterior.

La adhesión al Pacto habrá de incorporar la voluntad expresa de cada país. Su operación estaría a cargo de los ministerios o secretarías de agricultura y de comercio, y podría iniciar su funcionamiento a partir de dos suscribientes, en cualquiera de los organismos regionales de cooperación existentes, o bien a nivel bilateral.

El Pacto no tendría un carácter coactivo aunque sí permanente y se podrían modificar sus términos de mutuo acuerdo; a partir del mismo, se instrumentarían convenios bilaterales o multilaterales que darían concreción a los objetivos propuestos.

2. *Programas regionales de producción de corto, mediano y largo plazos*

La formulación de estos programas será indispensable para garantizar la vinculación de objetivos, metas y medios para alcanzarlos, estableciéndose las previsiones de complementación productiva entre los países y el intercambio comercial.

Los programas serían de carácter indicativo, que de ellos se deriven compromisos obligatorios cuando se pacten los convenios bilaterales y multilaterales de compensación; una vez que los países definan su balanza producción-consumo, estarían en posibilidades de determinar sus requerimientos de alimentos y las previsiones de financiamiento y transporte que serían sujetos de contratos de compra y venta bajo condiciones negociadas por las partes.

Asimismo, los programas incluirían mecanismos para atender situaciones de emergencia, especificándose los criterios de atención preferencial por los países miembros. Se actuaría bajo el criterio de que la emergencia en un país constituye una emergencia de carácter regional.⁸

Adicionalmente, deben contemplar líneas de investigación y asistencia técnica de interés común entre los países, con el propósito de aprovechar más ampliamente los escasos recursos disponibles y las ventajas de las economías de escala que permitan avanzar en la búsqueda de tecnologías apropiadas para nuestras necesidades productivas.

En este sentido, se considera la cooperación técnica horizontal entre los países, para coadyuvar a los esfuerzos de autosuficiencia nacional y regional, sobre la base de un apoyo directo de organismos como la FAO, IICA, CORECA, la Junta Interamericana para la Agricultura y el Sistema Económico Latinoamericano.

Lo anterior permitiría la formulación de proyectos multinacionales y redes de investigación y cooperación técnica entre países, que provean de mecanismos de seguridad y protección a los recursos genéticos de la región y amplíen el horizonte de la tecnología agroindustrial.

Asimismo, deben considerar el desarrollo de campañas fito y zoosanitarias que flexibilicen y eliminen las barreras al comercio intrarregional, fortaleciendo así la autosuficiencia alimentaria regional y nacional.

En los programas se deberá prever el mejoramiento de la infraestructura regional para el comercio a través del fortalecimiento de los sistemas de acopio, almacenamiento, transporación y comercialización de los productos agropecuarios, considerando las facilidades crediticias tanto para la producción

⁸ El proyecto de integración de América Latina a nivel del intercambio de productos del sector primario, como una alternativa solidaria de cooperación conjunta, para enfrentar los problemas alimentarios en la región, no es nuevo, existen antecedentes importantes como el Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias, suscrito por los presidentes Raúl Alfonsín y Julio M. Sanguinetti en el Foro de Consulta sobre Políticas y Estrategias Alimentarias en América Latina y el Caribe, realizado en 1986.

como para el fomento de las exportaciones de complementación.

Para los productos tradicionales de exportación, los programas deberán prever las posibilidades de su sobreoferta, que ha sido y es causal de prácticas comerciales que propenden a la caída de los precios internacionales, a través de mecanismos de compensación que regulen la oferta.

A fin de evitar los efectos negativos de los controles sobre la producción, deberán adoptarse programas de siembra-exportación, sobre la base de ajustar gradualmente los patrones de los cultivos a las necesidades del mercado, adoptándose como criterios para la limitación de las zonas y volúmenes la equidad y la compensación. De esta manera, los productores menos eficientes en términos de costos de producción y rendimientos unitarios, deberán reducir las áreas y volúmenes exportables; en compensación, los países miembros del Pacto apoyarían equitativamente el cambio de patrón de cultivos o de alternativas de producción y de intercambio. De proseguir con las actuales tendencias, la salida forzosa de los productores menos eficientes en términos convencionales sería inevitable y con consecuencias sociales graves.

Los países miembros del Pacto deberán evitar incrementar sus cultivos de exportación sobre la base de prácticas desleales de comercio y promoverán la utilización de mecanismos de protección frente a países que empleen dichas prácticas.

Los organismos internacionales de fomento deberán apoyar los esfuerzos de agroexportación, principalmente a través de la realización de estudios sobre la situación de precios vigentes y del mercado de futuros, y el desarrollo de redes de información comercial.

Los países miembros del Pacto de Solidaridad establecerán mecanismos de bloque para la compra de productos deficitarios desde el punto de vista regional, o para la venta de excedentes comerciales, que mejoren los términos de intercambio. Los países exportadores podrán establecer acuerdos bilaterales para cubrir compromisos de ventas al exterior cuando se presenten siniestros en sus explotaciones.

3. *Convenios de intercambio compensado*

Con el propósito de fortalecer el mercado regional, se propone la utilización de mecanismos de intercambio compensado que incluyan diversas fórmulas que hagan frente a las restricciones de divisas. Este esquema no supone la cancelación de la compra directa en efectivo, sino la adopción de alternativas que faciliten el intercambio comercial entre los países latinoamericanos.

Los convenios de intercambio compensado se establecerían al amparo del Pacto de Solidaridad y no supondrían pérdidas económicas o subsidios por parte de los suscribientes. El mecanismo de compensación podrá operar intercambios de granos alimentarios por bienes de consumo duradero, bienes de capital y materias primas, lo que permitiría la reactivación de la demanda del sector secundario de los países de la región.

Los excedentes de alimentos básicos alimentarios serían ofertados en primera instancia a los países miembros y después a los mercados extrarregionales. Por su parte, los países deficitarios requisitarían su demanda a los países miembros del Pacto en primera instancia; cuando el déficit no pudiera ser cubierto regionalmente, los países deberán conjuntar su capacidad de compra para negociar sus adquisiciones en los mejores términos.

Estos convenios deberán prever la eliminación de obstáculos arancelarios y trabas comerciales a las importaciones de productos alimenticios de origen regional; la optimización de los medios y costos de transporte intrazonal, y establecimiento y mejora de condiciones de financiamiento para importaciones de abasto intrarregional.

Consideraciones finales

La integración económica Latinoamericana y del Caribe constituye una estrategia fundamental para el desarrollo, toda vez que nuestras economías están siendo sujetas de un constante deterioro de sus términos de intercambio con los países desarrollados. Esta situación no se circunscribe al campo económico,

sino que traslada sus efectos a los ámbitos político y social, amenazando la soberanía de los países de la región.

En este contexto, la agricultura es un factor que puede ser decisivo en los esfuerzos de integración y de desarrollo. Ello debido a que la agricultura es un sector estratégico y prioritario en todos los países, porque de dicho sector dependen amplios estratos de la población, porque constituye la fuente natural de aprovisionamiento de alimentos y materias primas, y porque en la crisis ha mostrado su capacidad de respuesta y potencialidad para reencauzar el desarrollo.

El rezago de la agricultura en nuestros países es consecuencia de modelos de desarrollo que han agotado sus posibilidades, sin haber dado salida a los problemas de la inequidad social, siendo a la vez causal de una creciente dependencia en lo externo.

La integración latinoamericana a partir de la agricultura, constituye un elemento determinante en nuestras aspiraciones de desarrollo, ya que puede conducirnos a la reversión de los términos de intercambio internacionales y al interior de nuestras economías permite por la vía del comercio exterior ampliar las posibilidades del sector agropecuario, a través de reglas más equitativas de intercambio. En este sentido, la agricultura es un factor dinamizador de la oferta exportable en nuestros propios países y permite apoyar la reactivación del sector industrial sobre bases más estables y menos dependientes, además de coadyuvar con los propósitos de una más justa distribución del ingreso, al mejorar las perspectivas de los productos rurales.

El Sistema de Integración Económica para la Agricultura presupone el abandono de enfoques productivistas, fundamentados en las aparentes ventajas comparativas, *vis à vis* con países desarrollados, criterios que nos han impuesto y que han dado como resultado la pérdida de la autosuficiencia en alimentos básicos, el abandono del campo y el deterioro de nuestra soberanía alimentaria.

La viabilidad de integración está directamente asociada a la voluntad política de cada país, así como a la búsqueda de nuevas fórmulas que permitan superar los obstáculos a dicho proceso. En este sentido, la fórmula propuesta, que sólo constituye un punto de partida, deberá encuadrarse en las instancias

y mecanismos de integración ya instituidos, sin que ello signifique la aceptación de rigideces institucionales.

La reinserción de América Latina y el Caribe, en el contexto mundial constituye un aspecto prioritario, ya que está en juego nuestro destino como países. La disyuntiva que se nos presenta es la de hacer frente a los retos de nuestro futuro, o dejar en otros centros de decisión nuestra responsabilidad histórica.