



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 29ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Caracas, Venezuela, 24 al 28 de abril de 2006

### MESA REDONDA “HACIA UN MERCADO COMÚN AGRÍCOLA REGIONAL: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS”

#### Introducción

1. Existe una agenda cada vez más intensa en temas prioritarios relacionados con la agricultura y la alimentación que rebasan los límites nacionales. Si bien los países y subregiones de América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan distintas realidades, problemáticas y prioridades, existen desafíos comunes para el mundo rural. Así, se han emprendido importantes procesos de integración económica y comercial en las distintas subregiones de ALC, en los que el sector agropecuario ha sido pieza fundamental. La integración comercial podría suponer la cooperación técnica entre países para aumentar la productividad del sector agropecuario y el potencial de la agricultura y la agroindustria. Gracias al intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, se podrían mejorar las estrategias de desarrollo rural y las acciones de política pública que las sustentan. Sin embargo, la teoría y la evidencia empírica señalan la existencia de ganadores y perdedores, en el corto plazo, ante cualquier proceso de integración comercial. Así, se hacen necesarias políticas de ajuste que modulen el tránsito hacia estadios de mayor liberalización comercial e integración económica. La Mesa Redonda “Hacia un mercado común agrícola regional: problemas y perspectivas” tiene como objetivo presentar una visión actualizada de las Organizaciones Económicas Regionales (CAN, CARICOM, MERCOSUR y SICA) y sus países miembros sobre su experiencia de integración de sus sectores agropecuarios y sus perspectivas para lograr un mercado común agrícola regional.

#### ¿Para qué la integración comercial?

2. La ciencia económica explica que las sociedades logran mayores niveles de bienestar cuando sus mercados tienden a integrarse. Conforme se abren e integran los mercados, el comercio tiende a crecer; éste, a su vez, contribuye a generar cambios en la estructura productiva de los países y a incrementar el nivel de consumo de la población. La integración de los mercados, si se lleva a cabo de manera regulada, al permitir una transmisión de precios más eficiente, provee información a los productores para optimizar el uso de sus recursos o para adoptar tecnologías que incrementen sus ingresos. La integración de los mercados también puede generar mayores ingresos, gracias al clima propicio que genera para el establecimiento de alianzas productivas (las cuales pueden minimizar riesgos y bajar costos de producción), y

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org](http://www.fao.org)

para la integración vertical (la cual puede reducir algunos costos de transacción y lograr economías de escala) (Vollrath, 2003; Anderson, 2005).

3. El comercio tiene además el potencial de contribuir a la reducción de la pobreza a través de la apertura de nuevos mercados, la creación de fuentes de trabajo, el fomento de la competencia, el aumento de la productividad, y el desarrollo de nuevas ideas y tecnologías. Sin embargo, la relación entre comercio y reducción de la pobreza no es automática. En efecto, según se ha observado en varios países, la liberalización del comercio, por sí sola, no reduce la pobreza; incluso, puede generar mayor inequidad<sup>1</sup>. La apertura comercial, para tener el impacto deseado, tendría que estar acompañada de medidas que permitan mejorar las condiciones de los pobres, especialmente en las áreas de salud y educación, y por medidas de política que mejoren el clima para la inversión, la infraestructura y el funcionamiento eficiente de los mercados locales. Estas son algunas de las condiciones que se deben cubrir para que los potenciales exportadores puedan aprovechar las oportunidades que abre la integración comercial (Goldin y Reinert, 2006).
4. El 70% de los pobres del mundo vive en las áreas rurales, en donde el sector agropecuario es el preponderante. El potencial que el comercio agrícola puede tener en el alivio a la pobreza dependerá, en gran medida, de la posibilidad de incrementar los ingresos rurales, ya sea a través de la actividad agrícola o no agrícola. Así, las iniciativas de alivio a la pobreza seguramente estarán relacionadas con el comercio agrícola y con el desarrollo rural. En efecto, en la última edición de *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*, SOFA, la FAO analiza las complejas relaciones económicas entre comercio, pobreza y seguridad alimentaria. El documento señala que la relación *comercio - crecimiento* puede constituir un importante vehículo para la reducción de la pobreza. Pero el potencial del comercio de contribuir al alivio a la pobreza y a la seguridad alimentaria depende de las inversiones efectivas en infraestructura, instituciones, enseñanza y sanidad. Asimismo, las reformas de políticas, incluidas las comerciales, pueden contribuir a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, siempre y cuando éstas hayan sido concebidas y aplicadas cuidadosamente, conforme a una estrategia que favorezca a la población pobre.<sup>2</sup>

## **Avances de integración subregional y regional en América Latina y el Caribe**

### **Integración comercial subregional**

5. Las cuatro subregiones de América Latina y el Caribe (Andina, Centroamérica, Caribe y Cono Sur) han emprendido importantes procesos de integración económica y comercial. El sector agropecuario ha sido pieza fundamental en dicho proceso y ha presentado grandes desafíos, similares a los observados en las rondas de negociaciones de la OMC o en los tratados de libre comercio intra y extra regionales.
6. La integración comercial agropecuaria presenta distintos grados de avance en cada subregión. El Mercado Común Centroamericano (MCCA), en el que participaban Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se estableció con fundamento en el Tratado General de Integración Centroamericana de Managua de 1960, pero logra consolidarse a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, mediante el cual se adhieren Belice y Panamá como miembros plenos y República Dominicana como miembro asociado. Con base en dicho Protocolo, se adopta un esquema sistémico denominado Sistema de Integración

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, el reciente estudio del Banco Mundial (Perry, et.al., 2006), el cual hace referencia a algunos análisis empíricos que demuestran que, en algunos casos, la liberalización comercial puede generar mayor inequidad al favorecer la demanda de trabajadores calificados. Asimismo, algunos analistas no ven a la integración regional como la forma más eficiente de eliminar las distorsiones del comercio ni de avanzar en el desarrollo económico.

<sup>2</sup> Otros organismos como UNCTAD, PNUD, Banco Mundial y OCDE también han publicado trabajos recientes sobre comercio y desarrollo, cuyas conclusiones coinciden con las de FAO. Un resumen de estos estudios se puede encontrar en FAO (2005).

Centroamericana (SICA). Hoy en día, prácticamente la totalidad de los bienes circulan libremente entre los países centroamericanos, con algunas excepciones, como el café y el azúcar.

7. El CARICOM (*Caribbean Community and Common Market*) se estableció en 1973, conforme al Tratado de Chaguaramas, y está conformado por 15 países<sup>3</sup>. El nivel de integración de cada país miembro al CARICOM ha sido distinto: seis países han cumplido con los requisitos de un mercado común desde enero de 2006; otros seis han firmado cartas de intención para integrarse en junio de 2006; y tres países todavía requieren de llevar a cabo varias medidas para ser parte del mercado común.
8. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se establece conforme al Tratado de Asunción de 1991 y está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son Estados Asociados. El 9 de diciembre de 2005, Venezuela fue aceptado como nuevo miembro, lo cual se hará oficial a fines de 2006. El 30 de diciembre de 2005 se anunció que se invitará a Bolivia a incorporarse como miembro pleno. Lo principal de la eliminación de aranceles intrazona concluyó el 31 de diciembre de 1994, y desde el 2000 prácticamente todo el universo arancelario goza del libre comercio intrazona, quedando exceptuados solamente los sectores automotriz y azucarero.
9. Finalmente, en el caso de la Comunidad Andina (CAN), formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, la zona de libre comercio se establece en 1993. Perú se integra completamente en el transcurso del 2005, por lo que a partir del 1 de enero de 2006, el comercio entre los cinco países andinos es libre de aranceles.
10. Las cuatro subregiones también han avanzado en la conformación de Uniones Aduaneras. El CARICOM ha establecido un Arancel Externo Común (AEC) desde 1995 que, para los productos agropecuarios primarios y elaborados, ronda el 40% (existe un proceso para hacer consideraciones y otorgar excepciones temporales para la aplicación del AEC a algunos países miembros). En el caso de la CAN se encuentra en vigencia desde el 1º de febrero de 1995 un Arancel Externo Común, adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela, en niveles de 5, 10, 15 y 20% (con algunas excepciones); se contempla, además, modalidades de diferimiento arancelario que permiten a los países apartarse de la estructura básica, y se encuentra pendiente la definición de una nueva estructura arancelaria para los cinco países. En los cinco países centroamericanos, se ha logrado armonizar un 94,6% de las posiciones arancelarias totales (6.198) aplicables a terceros países, lo cual representa el 89% del comercio externo de la región; del 5.4% de partidas arancelarias pendientes de armonizar, 188 de ellas corresponden a productos de origen agropecuario (121 arancelizadas en la OMC y 67 no arancelizadas). Por su parte, en el MERCOSUR entró en vigencia el Arancel Externo Común en 1994, cubriendo el 85% del universo arancelario. Con el fin de permitir a la industria de los países un periodo de transición, el resto de los productos fue incluido en listas de excepciones al AEC y en regímenes especiales de importación. El AEC y las listas de excepciones entraron en vigencia el 1º de enero de 1995 y sustituyeron a los regímenes arancelarios de los países del MERCOSUR. Se ha propuesto eliminar durante el 2006 las perforaciones existentes al Arancel Externo Común, llevar a cabo una defensa comercial común, inclusive salvaguardias para el comercio extrazona, y definir instrumentos aplicables para la eliminación gradual de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el comercio intrazona, entre otros.<sup>4</sup>

### **Integración comercial regional**

11. La integración comercial subregional ha estado acompañada del establecimiento de acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales entre los países miembros de las distintas

<sup>3</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago

<sup>4</sup> El status de la integración en cada subregión se presenta en: CARICOM (2006), CAN (2006), CAC (2006), MERCOSUR (2006) y CEPAL (2005).

subregiones. A los primeros acuerdos de este tipo, de principios de los años noventa, como el de México-Chile, se han sumando un número considerable de acuerdos regionales, como se observa en la Tabla 1. Incluso, desde 1980, si bien con una utilización real limitada, se han otorgado preferencias arancelarias entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

12. En el caso de Sudamérica, tres acuerdos recientes acelerarán la integración comercial: el de CAN-3 (Ecuador, Colombia y Venezuela) y el MERCOSUR, el cual entró en vigor a inicios de 2005; el acuerdo MERCOSUR - Perú; y la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como Estado Parte desde diciembre de 2005. Tanto CAN como MERCOSUR se han otorgado la condición de Estados Asociados. Asimismo, una iniciativa que consolidará la integración comercial de Sudamérica es el acuerdo entre los presidentes sudamericanos en diciembre de 2004 para conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA).

### Otras áreas de integración agropecuaria

13. La integración comercial agropecuaria ha ido más allá de la apertura comercial subregional y conformación de Uniones Aduaneras. En la subregión andina, por ejemplo, existe una institucionalidad donde se analizan y deciden los temas de la integración agropecuaria, dada por: la Comisión de la Comunidad Andina y Comisión Ampliada con Ministros de Agricultura; Consejo de Ministros de Agricultura; Comité Andino Agropecuario (Viceministros); Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria (Jefes y Directores de los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria); Expertos gubernamentales; Grupos Ad Hoc (incluyendo la participación de representantes del sector privado); y Secretaría General. Los Ministros de Agricultura de la CAN han adoptado el *Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola*. Este programa aporta el componente de desarrollo en el proceso de integración agropecuaria, y cubre las siguientes áreas: desarrollo rural y seguridad alimentaria; reconversión productiva; competitividad, comercio y armonización de políticas; innovación tecnológica; sanidad animal y vegetal; manejo de recursos naturales, y otros.
14. En Centroamérica, el Protocolo de Guatemala de 1993 establece el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)<sup>5</sup>, como un órgano para fomentar la integración subregional del sector, y como parte del subsistema económico del SICA. El CAC está integrado por los Ministros de Agricultura, y tiene como objetivos “proponer y ejecutar las acciones necesarias, conducentes a conformar acciones, programas y proyectos regionales en el campo agropecuario, forestal y pesquero, tanto en lo que se refiere a las políticas de sanidad vegetal y animal, como a los aspectos de la investigación científico tecnológica y modernización productiva” y de “coordinar con el Consejo de Ministros encargados del Comercio Exterior, los aspectos referentes al comercio intrazonal e internacional de productos agropecuarios que se comercialicen en la región” (CAC, 2006). La subregión ha logrado establecer un Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, ha aprobado reglamentos regionales sobre Prácticas Desleales de Comercio (1995), Medidas de Salvaguardia (1996), Origen de las Mercancías (2005), Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización, (1999), Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios, (1999), Tránsito Aduanero Internacional (2001), Código Aduanero Uniforme Centroamericano (2002) y Valoración Aduanera de las Mercancías (2004). También se ha establecido un Programa de trabajo para homologar estándares y procedimientos sanitarios y fitosanitarios. En noviembre de 2005, el CAC designó un Grupo de Trabajo con representantes de cada uno de los Ministerios de Agricultura de Centroamérica, para iniciar la formulación de una política agrícola regional.
15. En la estructura institucional del MERCOSUR existen varios órganos vinculados al sector agropecuario. En el ámbito del Consejo del Mercado Común (CMC), se ubica la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA); en el ámbito del Grupo Mercado Común (GMC), el Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 8 Agricultura, la Reunión Especializada de Agricultura

<sup>5</sup> En el CAC participan cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Familiar (REAF) y el Grupo Ad Hoc de Biotecnología Agropecuaria (GAHBA). La RMA fue la propulsora de la principal norma del MERCOSUR en cuestiones agrícolas, la Decisión N° 6/96 referente al “Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC”. El SGT N° 8 Agricultura, que existe desde la firma del Tratado de Asunción, ha trabajado en dos líneas principales: haciendo un seguimiento analítico de las políticas agrícolas y agroindustriales nacionales, y elaborando normas que estandarizan procedimientos nacionales de los cuatro Estados Partes. El Subgrupo busca fomentar el desarrollo racional de la producción regional, incrementar la productividad y garantizar la inserción del sector agroalimentario del MERCOSUR a nivel internacional, priorizando aquellos temas que tengan especial significación para la facilitación del comercio; cumple asimismo una importante función de articulación con el sector privado, difundiendo el resultado de las negociaciones y canalizando las inquietudes del mismo hacia el MERCOSUR. Los trabajos del SGT N° 8 se materializaron en un gran número de resoluciones del GMC, que armonizan normas, aprueban formularios y procedimientos estándares, adoptan normas internacionales y establecen metodologías, entre otros. Por su parte, la REAF tiene como objetivo constituirse en un instrumento para insertar a la agricultura familiar en la dinámica del MERCOSUR, poniendo sobre la mesa de negociación este segmento de la agricultura de gran peso en las economías de los Estados Partes<sup>6</sup>. Esta institucionalización, que fomentó el relacionamiento de técnicos y tomadores de decisiones de los Estados Partes, ha facilitado que el MERCOSUR tenga posiciones comunes en los principales ámbitos de negociación internacional, en lo que se refiere a productos agrícolas.

16. En CARICOM, la gran diversidad entre los países miembros (por ejemplo, la contribución de la agricultura al PIB fluctúa entre menos del 1% a más del 40%, y la participación de la fuerza laboral varía entre menos del 5% a más del 30%) ha dificultado el desarrollo de una agenda común en temas agropecuarios. Sin embargo, existen iniciativas que apuntan al fortalecimiento del sector agropecuario desde una perspectiva subregional, como la creación de la *Caribbean Regional Organisation for Standards and Quality* (que ya ha establecido normas para el arroz y azúcar), el Programa de Transformación Regional (gestionado por el Consejo Comunitario de Ministros), y la Iniciativa Jagdeo. Esta última comprende todo el sistema agroalimentario del CARICOM, y busca crear un clima propicio para los negocios, la competitividad y el desarrollo agrícola y rural sostenible. La iniciativa identificó las limitantes que afectan la agricultura de la región (transporte, comercialización, financiamiento, investigación y desarrollo, tecnologías de información y comunicación, y recursos humanos), así como las estrategias para superarlas: a) crear un clima propicio para los negocios, b) mejorar la competitividad y la capacidad de la oferta, c) establecer y fortalecer las organizaciones del sector privado, y d) afinar las capacidades de gestión de recursos para mejorar la eficiencia de los negocios y el comercio.

### **Dificultades en los procesos de integración subregional**

17. Los procesos de integración comercial subregional se han visto afectados por diversas coyunturas sociales, políticas y económicas, derivadas de los propios procesos de desarrollo interno de cada país miembro. Algunos de los factores principales que han retrasado el proceso de integración comercial son:
18. *Asimetrías en los niveles de desarrollo.*- En varios países se observan deficiencias en infraestructura, transporte, comunicaciones, sanidad agrícola y animal, servicios y desarrollo institucional; algunos no cuentan con marcos jurídicos que acrediten los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales subregionales, dado el relativamente menor grado de desarrollo de las instituciones. Así, se observan incumplimientos, cuya superación se dificulta por los también bajos niveles de desarrollo de los sistemas de información, aduaneros, de

---

<sup>6</sup> Este objetivo está previsto se realice a través de: el fortalecimiento y proposición de políticas públicas; la promoción y facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar de la región; y la provisión de información sobre negociaciones internacionales de comercio.

infraestructura, etc. Sin embargo, cabe revisar la experiencia exitosa de integración de países de menor desarrollo relativo a subregiones de mayor desarrollo, como fue el caso de la adhesión de España, Portugal y Grecia a la Unión Europea. De esta experiencia se derivan lecciones sobre cómo un adecuado marco estratégico y un fuerte compromiso de todas las partes pueden neutralizar la restricción que representan las asimetrías en los procesos de integración subregional. Cabe hacer notar, también, ciertos avances en el tratamiento de las asimetrías en las negociaciones comerciales; por ejemplo, Chile ha ampliado unilateralmente todo el universo arancelario para las importaciones provenientes de Bolivia (a excepción de los productos agrícolas sujetos a bandas de precios); asimismo, se encuentra en proceso de implementación el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).<sup>7</sup>

19. *Política macroeconómica.*- Los desajustes macroeconómicos, como las bruscas caídas del PIB, las devaluaciones y la inflación, han atentado contra el proceso de integración comercial en algunas subregiones; en ocasiones, se ha recurrido al restablecimiento de derechos específicos a las importaciones ante la devaluación la moneda del país exportador, o se ha condicionado el ingreso de las importaciones al otorgamiento de créditos por parte del país exportador; estas situaciones incluso han derivado en largos litigios.
20. *Políticas sectoriales.* Las políticas sectoriales agropecuarias que aplican los países, al ser distintas, podrían considerarse como una fuente de distorsiones comerciales, impidiendo así una mayor integración comercial agropecuaria. Algunos países siguen un enfoque de política agraria de bajo perfil, mientras que otros se caracterizan por altos niveles de intervención del Estado en la agricultura. Los hay quienes ponen un mayor énfasis en la protección en frontera, pero otros prefieren otorgar mayor importancia a los acuerdos de competitividad como instrumento de priorización de las políticas. Para unos, se privilegian las exenciones tributarias, como mecanismo de promoción del sector agrario; para otros, las políticas públicas de crédito agrario, incentivos directos, y fondos parafiscales son relativamente más activas. Algunos países tienen una mayor intervención en la formación de precios, ya sea mediante reglamentaciones, o bien a través del papel comercializador del Estado en la distribución de alimentos. Es decir, sobre la base de los instrumentos de política sectorial utilizados, se constata una notable divergencia en la implementación de las políticas agrarias, lo que seguramente ha representado un obstáculo en los procesos de integración subregional.
21. *Medidas de defensa comercial.* En mayor o menor grado, todos los países miembros de los distintos bloques comerciales subregionales han aplicado este tipo de medidas, argumentando la necesidad de hacer frente a las distorsiones del comercio aún existentes, generadas por la falta de armonización de la política comercial, por devaluaciones, o por problemas sanitarios. Algunos productos como las oleaginosas, azúcar, arroz, trigo, ganado porcino y aves han sido particularmente sensibles en el comercio agropecuario intrasubregional, y han estado sujetos a restricciones y a controversias comerciales. La prevalencia de barreras arancelarias ha impedido además una mayor integración de las cadenas productivas, evitando así mayores niveles de valor agregado para la producción subregional.

## **Comercio agropecuario subregional**

22. Aún con las dificultades que ha enfrentado el proceso de integración comercial subregional, es evidente el crecimiento del comercio agroalimentario en todas las subregiones, así como a nivel regional<sup>8</sup>. Sobresale el caso de Centroamérica: de representar 11,8% el comercio intra-subregional dentro del total a principios de los años 90, en 2002-2004 esta participación se ubicó en 25,5%. Es decir, en 12 años, el comercio intra-subregional centroamericano creció 411%, mientras que con el resto de América Latina y el Caribe lo hizo en 150%, y con el resto del mundo creció 94%.

<sup>7</sup> ALADI (2005).

<sup>8</sup> En el caso de los países desarrollados, el comercio agrícola "sigue siendo en gran medida endógeno, y lo es cada vez más: aproximadamente el 80 por ciento de las exportaciones agrícolas de los países desarrollados se destinan a otros países desarrollados" (FAO, 2005).

23. Cabe señalar, sin embargo, que los principales mercados para las exportaciones agroalimentarias de América Latina y el Caribe se encuentran fuera de la región. Para Brasil y México, el 95% de las exportaciones se dirigen a países extra-regionales; para los países andinos la cifra es del 80%, y para el Cono Sur (sin incluir Brasil) es el 75,4% (Tabla 2).
24. ¿Hay posibilidades de incrementar el comercio regional? Seguramente sí. Al observar el origen de las importaciones agroalimentarias sobresale en general la mayor participación de los países de la región como lugares de origen de las importaciones regionales. En casos como Brasil y los demás países del Cono Sur, los países de ALC aumentaron en 40 puntos porcentuales su participación como lugares de origen de las importaciones (Tabla 3). Así, si se continúan los esfuerzos de integración comercial, complementados con programas de desarrollo agroindustrial, y poniendo en ejecución mecanismos que contrarresten las prácticas desleales de comercio de los países desarrollados, podría crecer aún más el comercio intrarregional (Salcedo y Boccheto, 2006).

### **Perspectivas para un mercado común agrícola regional**

25. Los procesos de integración subregional y el establecimiento de múltiples acuerdos de libre comercio entre países de la región de América Latina y el Caribe son muestra de la voluntad política de los países de la región para conformar, en el futuro, un mercado común agrícola regional. Estas acciones se refuerzan por iniciativas como la de la ALADI, de establecer un Espacio de Libre Comercio<sup>9</sup>; o como la de los Presidentes sudamericanos, al instruir a sus Ministros que desarrollen acciones para conformar una zona de libre comercio sudamericana para el año 2010.
26. Además de las ventajas de carácter económico señaladas al inicio de este documento, la integración regional es quizá el mecanismo más idóneo para una mejor inserción internacional de los países de la región, en la coyuntura actual de globalización y de mercados internacionales agrícolas distorsionados. Es decir, tener una voz común como región ante la OMC, por ejemplo, podría contribuir a una eliminación más rápida de los subsidios agrícolas que otorgan los países desarrollados y a un mayor acceso a sus mercados. En general, las negociaciones de la región podrían ser más efectivas, ante las cada vez mayores habilidades que demandan los foros internacionales de los funcionarios.
27. Ahora bien, la profundización del proceso de integración regional, como se ha observado en los últimos años en las distintas subregiones, enfrentará diversos retos. Algunos de éstos se señalan a continuación:
28. *Voluntad política.*- Como se señaló arriba, ésta se ha expresado explícitamente y se manifiesta en algunas iniciativas concretas. Sin embargo, toca ahora incorporar dicha voluntad en las agendas políticas nacionales, mediante acciones concretas, e incorporarla como una dimensión más de las estrategias de desarrollo nacionales. En este sentido, cabría mencionar la iniciativa lanzada por varios países de la región para alcanzar una América Latina sin Hambre para el año 2025, e incluso para el año 2020.
29. *Profundizar la integración subregional.*- Las subregiones requieren consolidar sus procesos de integración comercial, lograr soluciones a las restricciones específicas que enfrenta el

---

<sup>9</sup> Ver Resolución 59 del Decimotercer Consejo de Ministros de la ALADI, en:

<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/inicio2004?OpenFrameSet&Frame=basefrm&Src=.d5tn76pj1dhgm8q9fehi ngt31cdi6uspedppmcbrkcls78ob3chnn6chg60q3ujrgcln50ob7ckj42tbkdt374obdcli00>

En la intención de conformar un Espacio de Libre Comercio, la ALADI, con cooperación del BID, implementará un proyecto piloto de digitalización de los certificados de origen a partir de septiembre de 2006, contando con la participación ya confirmada de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela. Asimismo, ALADI ha desarrollado actividades que espera traducir en productos durante este año para facilitar la prestación intermodal de servicios de transporte y para elaborar un diagnóstico sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. Todo ello busca contribuir al proceso de facilitación del comercio regional, con miras a establecer un Espacio de Libre Comercio.

comercio agropecuario; reglamentar y dar transparencia a las medidas de salvaguardia; continuar la armonización y la aproximación de las políticas nacionales en materia aduanera; y mejorar la aplicación del arancel externo común para así perfeccionar las uniones aduaneras, entre otros.

30. *Armonización de políticas agrícolas.*- Los flujos de productos agropecuarios derivados de la apertura comercial, ante la existencia de muy distintos tipos de intervención gubernamental hacia el agro en los países de la región (que se traducen en distintos niveles de subsidios recibidos por los productores), representarán una fuente de presión por armonizar la política agrícola. Los cambios que habrán de hacerse para marchar hacia una armonización representarán desafíos particularmente importantes en países que intervienen de manera sustantiva en la fijación de precios, en la comercialización y manejo de inventarios. Los procesos actuales de descentralización que se observan en varios países de la región agregan una complicación adicional a la armonización de la política agrícola en la región. No sólo se requiere armonizar instrumentos entre los países, sino también buscar una adecuada interacción de las políticas en los niveles local – provincial – departamental – nacional – subregional – regional<sup>10</sup>. Aún más: armonizar la política agrícola a nivel regional implica acciones y lineamientos que trascienden el ámbito sectorial agropecuario, por lo que serán necesarias consultas y negociaciones con otros sectores, lo que hará el proceso más complejo.
31. *Distintos niveles de competitividad.*- Los distintos niveles de desarrollo económico de los países de la región, la dotación de recursos, las particularidades de la política agrícola en cada país, entre otros, se refleja en distintos niveles de competitividad de la producción agropecuaria. Algunos países tienen costos de producción relativamente mayores que otros; algunos son más vulnerables que otros a cambios drásticos de precios, climatológicos, o a problemas sanitarios. Incluso, al interior de un mismo país, existe gran heterogeneidad en cuanto al nivel de competitividad del productor. La integración comercial tendrá el reto de elevar la competitividad de las distintas tipologías de productores, y de integrar las diferentes cadenas agro productivas mediante una visión regional. Más que buscar ventajas comparativas para productos aislados, los países deberán construir y desarrollar la competitividad del sistema en su conjunto, incluyendo diversas formas de integración intersectorial y de articulaciones territoriales. El diseño de políticas que favorezcan a los productores pobres jugará un papel fundamental, así como la diversificación productiva y el desarrollo de nichos de mercado<sup>11</sup>. Se podrían explorar iniciativas como la *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least-developed Countries (IF)*,<sup>12</sup> que integran la participación de múltiples agencias y donantes para aumentar la participación de los países de menor desarrollo en la economía global, con un enfoque de crecimiento económico y alivio a la pobreza.
32. *Sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos.*- Los brotes recientes de enfermedades transfronterizas como la influenza aviar o la encefalopatía espongiforme bovina, y una cada vez mayor preocupación del consumidor, de los gobiernos y de las empresas comercializadoras por asegurar la inocuidad de los alimentos, colocan a las políticas de sanidad e inocuidad en una posición clave para poder intervenir exitosamente en los mercados internacionales, y para avanzar en la integración comercial regional. Si bien la tendencia es hacia la armonización de las medidas sanitarias y de inocuidad, el grado de avance en la región es muy distinto. Las diferencias que existen en el status sanitario y en la capacidad de respuesta en materia sanitaria en los países de la región puede provocar poca credibilidad y desconfianza entre los respectivos sistemas nacionales, y ello representará un obstáculo importante al momento de suprimir las aduanas internas. Se requieren entonces acciones en capacitación, en evaluación de los arreglos institucionales para determinar si son

<sup>10</sup> Goldin y Reinert (2006) analizan el papel de las políticas pro-pobres en el contexto de globalización, en sus múltiples niveles, y en sus interrelaciones.

<sup>11</sup> El Banco Mundial (Perry, et.al., 2006; Goldin y Reinert, 2006) presenta una elaborada fundamentación sobre la importancia de considerar políticas pro-pobres en el diseño de estrategias de desarrollo económico.

<sup>12</sup> <http://www.integratedframework.org/>



los más eficientes y efectivos para ejecutar las medidas sanitarias ante distintos escenarios, en la realización de análisis de riesgo y costo/beneficio de instrumentar determinadas medidas sanitarias; todo ello demandará importantes inversiones para fortalecer y homologar los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos.

33. *Costos de transacción y costos de transporte.*- Uno de los factores determinantes de la competitividad del sector agropecuario, sobre todo de los pequeños productores, y que determinará el grado en que se aprovechen las oportunidades (o se minimicen las amenazas) que suponga la integración regional, son los costos de transacción. Tanto referidos a los mercados de bienes como a los de servicios, los costos de transacción juegan un papel clave en la forma en que el productor se articula a los mercados y en la manera en que responde a las señales de política. Por sus características, el transporte (infraestructura vial, distancias, tiempos, modalidades) tiene un peso importante en los costos de transacción. La infraestructura doméstica de transporte, las comunicaciones, la eficiencia portuaria, la eficiencia de las aduanas, los costos financieros y de seguro, los volúmenes transportados, y los problemas de seguridad, son factores que influyen en el costo del transporte. En la región, el sector del transporte es muy heterogéneo, presenta diversos problemas logísticos y, como en cualquier otro lugar, respondiendo en parte a la perecibilidad de los productos agropecuarios, puede contribuir al éxito y ganancias, o al fracaso y pérdidas de los productores.<sup>13</sup> Así, una mayor integración regional, con equidad, requeriría el diseño de políticas que busquen reducir los costos de transacción de los pequeños productores, y mayores inversiones en infraestructura de transporte.
34. *Política cambiaria.*- El tipo de cambio juega un papel fundamental en la competitividad del sector agropecuario y en los consecuentes flujos comerciales internacionales<sup>14</sup>. En los últimos años, los países de la región han presentado tanto devaluaciones como apreciaciones de sus monedas, lo que representa un subsidio o un sesgo implícito para el sector agropecuario. Las devaluaciones han sido de hecho ya un factor de controversia en el comercio subregional de ALC. En los próximos años, por la prevalencia de regímenes cambiarios flexibles, las fluctuaciones del tipo de cambio serán comunes, por lo que los países requerirán identificar fórmulas que eviten penalizaciones para las economías agrícolas, pero a su vez que no representen trabas artificiales al comercio.
35. *Tratados de Libre Comercio (TLC) extra-región.*- Los países de América Latina y el Caribe han buscado complementariedades productivas y oportunidades para fomentar sus exportaciones con países fuera de la región. Se trata de estrategias legítimas, que siguen varios países del mundo, pero que podrían debilitar la integración subregional y regional, al dirigir los esfuerzos hacia fuera, y al abrir la puerta a productos sujetos a importantes subsidios del exterior (existen diferencias arancelarias en los TLC que los países de ALC han firmado con terceros países). Para profundizar la integración regional, en el contexto de suscripción de TLC con países fuera de la región, sobre todo con los más desarrollados, los países requerirán: a) lograr un adecuado balance intrarregional y extrarregional en los esfuerzos de negociaciones; b) negociar, aquellos que todavía no lo hacen y piensan hacerlo, con base en las asimetrías existentes; c) avanzar rápidamente en la modernización interna para aprovechar los plazos de gracia y de desgravación establecidos en los TLC, para aumentar la competitividad; d) fortalecer la capacidad negociadora de los países de la región en los foros multilaterales (idealmente llevando una sola voz), y aprovechar la mayor posibilidad de utilización de las salvaguardas especiales agropecuarias acordada en la Cumbre de Hong Kong de la Ronda

---

<sup>13</sup> Un análisis comprehensivo del transporte de productos agropecuarios en Centroamérica, el Mercosur Ampliado, y la Comunidad Andina, que toca la problemática específica en cada región y presenta estrategias para su mejora, se encuentra en FAO (2004).

<sup>14</sup> El papel fundamental del tipo de cambio en el sector agropecuario ha sido reconocido por los economistas desde el seminal trabajo de Edward Schuh en 1974 sobre el tipo de cambio y la agricultura estadounidense; luego, por la serie de estudios sobre *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy* realizados en el Banco Mundial a principios de los noventa, liderados por Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, y posteriormente, por diversos estudios de caso, como los de Larson, Bittencourt y Thompson (2004) y Cheng y Orden (2005).

- Doha de la OMC, con el objeto de contrarrestar las distorsiones de mercado y la competencia desleal.
36. *Desarrollo de la capacidad exportadora.*- Una mayor integración comercial demandará esfuerzos para promover la capacidad exportadora de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Se requiere desarrollar capacidades, tanto en el sector privado como público. La capacidad exportadora tiene múltiples dimensiones que habrá que atender: infraestructura, información de mercados, capacidades gerenciales, crédito, sistemas de información e inteligencia de mercados, normas y estándares, buenas prácticas agrícolas, trazabilidad, etc. La cooperación técnica entre los países de la región podría ser clave para aumentar la capacidad exportadora del pequeño productor.
37. *Políticas compensatorias / Safety nets.*- La integración comercial regional, como todo proceso de apertura comercial, tendrá impactos diferenciados por la gran heterogeneidad del sector agropecuario en cada país; en el corto plazo, estos impactos se traducirán en ganadores y perdedores. Los países de la región requerirán diseñar e instrumentar políticas compensatorias que suavicen la transición hacia las nuevas estructuras productivas que marcará la integración comercial de la región, es decir, serán necesarios instrumentos de política que minimicen la vulnerabilidad de los potenciales perdedores, y maximicen el potencial que abren los nuevos mercados. Los gobiernos se enfrentarán con un abanico de políticas, pero al mismo tiempo con restricciones presupuestales, por lo que la selección del *policy mix* más adecuado será esencial. ¿Se instrumentarán políticas de apoyo al ingreso del productor agropecuario vinculadas a los precios de los productos o “desacopladas”? ¿Se crearán fondos de “reconversión productiva” específicos, o instrumentos de fomento para la capitalización de los predios agropecuarios?, ¿bajo qué criterios? ¿Se privilegiarán las políticas de corte sectorial o las que tienen un enfoque de desarrollo territorial? ¿las de impactos de corto plazo, como los subsidios a insumos y a la comercialización, o las de largo plazo, como la investigación y transferencia de tecnología? Más aún, se privilegiarán las políticas de fomento productivo o las de alivio a la pobreza mediante transferencias condicionadas, que recientemente han tomado auge en los países de la región (como PROGRESA y PROCAMPO en México, Bolsa Familia en Brasil, Red de Protección Social en Nicaragua, sólo por mencionar algunas). En cualquier caso, el diseño e instrumentación, en términos de focalización, eficacia operativa, graduación de los beneficiarios, transparencia, seguimiento y evaluación, serán fundamentales para el logro de los objetivos de las políticas<sup>15</sup>.
38. *Participación del sector productivo.*- Tanto en los procesos de integración comercial como económica, el sector productivo agropecuario debería jugar un papel fundamental. En ocasiones, por el relativamente bajo nivel organizativo de los productores, su participación es escasa, poco propositiva, y centrada en el corto plazo. Hay experiencias, sin embargo, en las que los productores logran participar activamente en los procesos de liberalización comercial y de integración subregional, las cuales deberán ser fortalecidas y replicadas en la región. Ello demandará además la conformación de organizaciones subregionales<sup>16</sup> y regionales.
39. La integración comercial regional y la integración comercial subregional parecen ser procesos que se fortalecen uno a otro. Un buen proceso de integración regional quizá podría contribuir a minimizar los aspectos negativos o todavía no resueltos de los acuerdos subregionales. Asimismo, el fortalecimiento de la integración regional debería cumplir un papel de simplificación de los múltiples acuerdos subregionales y de las diversas instancias de coordinación actualmente existentes. El potencial de la integración comercial de la región

<sup>15</sup> Varios países como México, Brasil, o Chile han instrumentado políticas innovadoras cuyas lecciones valdría la pena analizar. En Davis (2004) se analizan algunas de estas políticas. Asimismo, la FAO y el BID actualmente llevan a cabo el “Programa para la Preparación de Estudios Técnicos de Desarrollo Rural Conjuntos FAO-IAB” (GCP/RLA/152/IAB), cuyo objetivo es identificar los posibles impactos de la apertura comercial en la agricultura familiar y analizar la efectividad de diversas políticas de apoyo y compensación.

<sup>16</sup> Destaca, por ejemplo, la existencia de varias Federaciones Centroamericanas de diversos cultivos/especies ganaderas; los Grupos por agro-cadena fomentados en el marco de la iniciativa de Política Agropecuaria Común Andina; la Asociación Latinoamericana de Avicultura y la Asociación Latinoamericana de Producción Animal.

parece entonces ser evidente. Sin embargo, es importante no perder de vista que esta iniciativa debería ser un medio, no un fin; un medio para fomentar el desarrollo y combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria. Ahora bien, la integración comercial, por sí sola, no asegurará mayor desarrollo ni menor pobreza. Conforme a la experiencia internacional, la integración comercial tendrá que ir acompañada de una serie de políticas nacionales y de la superación de los retos arriba señalados para que realmente se traduzca en mayor desarrollo y menor pobreza.

## Bibliografía

- ALADI.** 2005. Informe Preliminar del Secretario General sobre la Evolución del Proceso de Integración en el Año 2005. Diciembre 20.
- Anderson, Kym.** 2005. Why Pursue Trade Liberalization? En [http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf\\_view.pl?paperid=17056](http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=17056).
- CAC, Secretaría Ejecutiva.** 2006. Hacia un Mercado Común Agrícola en Centroamérica: Problemas y Perspectivas. Nota técnica elaborada para la Mesa Redonda “Hacia un mercado común agrícola regional: problemas y perspectivas”, 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela.
- CARICOM Secretariat.** 2006. Exploring the Possibility of a Wider Preferential Trading Area Around the CARICOM. Documento elaborado para la Mesa Redonda “Hacia un mercado común agrícola regional: problemas y perspectivas”, 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela.
- CAN, Secretaría General.** 2006. Hacia un Mercado Común Agrícola en la Comunidad Andina: Problemas y Perspectivas. Documento elaborado para la Mesa Redonda “Hacia un mercado común agrícola regional: problemas y perspectivas”, 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela.
- CEPAL.** 2005. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004, Tendencias 2005. Santiago, Chile.
- Cheng, Fushi y David Orden.** 2005. Exchange rate misalignment and its effects on agricultural producer support estimates: empirical evidence from India and China. Trabajo presentado para la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Providence, Rhode Island, Julio 24-27, 2005.
- Da Motta, Pedro.** 2003. MERCOSUR: En Busca de una Nueva Agenda. Documento de Trabajo IECI 06E. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), y Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.
- Davis, Benjamin (ed).** 2004. Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas (CUREMIS II). Volumen I: América Latina y el Caribe. FAO. Roma.
- FAO.** 2004. Transporte rural de productos alimenticios en América Latina y el Caribe. Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO No. 155. Roma.
- FAO.** 2005. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación (SOFA). Roma. En [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/008/a0050s/a0050s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/008/a0050s/a0050s00.htm).
- Fay, Marianne, y Mary Morrison.** 2005. Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges. Report No. 32640-LCR. Banco Mundial.
- Goldin, Ian y Kenneth Reinert.** 2006. Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration, and Policy. Banco Mundial.
- Larson, Donald W., Mauricio V. L. Bittencourt y Stanley R. Thompson.** 2004. An examination of the impacts of exchange rate volatility on sectoral trade in the Mercosur. Trabajo presentado para la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Providence, Rhode Island, Julio 24-27, 2005.
- MERCOSUR, Secretaría General.** 2006. Nota Técnica para la Mesa Redonda “Hacia un mercado común agrícola regional: problemas y perspectivas”. 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela.

- 
- Paggi, Mechel S., Fumiko Yamazaki y Tim Josling.** 2005. The Central American Free Trade Agreement: What's at stake for California Agriculture? Center for Agricultural Business, California State University. Fresno.
- Perry, Guillermo, et.al.** 2006. Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Salcedo, Salomón y Marcela Boccheto.** 2006. Comercio Internacional Agrícola: Tendencias y Retos de Política. Documento de Trabajo TCA-RCLP 1-06, FAO, Santiago.
- Vollrath, Thomas L.** 2003. North American Market Integration and Its Impact on the Food and Fiber System. ERS, USDA, Agriculture Information Bulletin No. 784. Washington, D.C.

**Tabla 1. Niveles de Integración Comercial en la Región de América Latina y el Caribe**

<b>Tratados de Libre Comercio</b>	<b>Uniones Aduaneras</b>	<b>ALADI</b>
Bolivia-México (1995)	Comunidad Andina (1969)	Argentina
CARICOM-Costa Rica (2004)	MERCOSUR (1991)	Bolivia
CARICOM-República Dominicana (2005)	MCCA (1960)	Brasil
CARICOM-Cuba (2000)	CARICOM (1973)	Chile
Centroamérica-Chile (2002)		Colombia
Centroamérica-Panamá (2002)		Costa Rica
Centroamérica-República Dominicana (2001-2002)		Ecuador
Chile - México (1999)		El Salvador
Costa Rica-México (1995)		Guatemala
Grupo de los Tres (Colombia-México- Venezuela) (1995)		Guyana
México - Nicaragua (1998)		Honduras
México - Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras) (2001)		México
México - Uruguay (2004)		Nicaragua
CARICOM-Colombia (1994)*		Panamá
CARICOM-Venezuela (1993)*		Paraguay
CAN-MERCOSUR (2005)		Perú
		República Dominicana
		Trinidad & Tobago
		Uruguay
		Venezuela

\* Acuerdos Preferenciales.

Fuente: Organización de los Estados Americanos.

Nota: existen además diversos Acuerdos de Complementación Económica entre los países de la región, como el de México-Brasil y México-Mercosur, los cuales otorgan preferencias de acceso comercial recíprocas, con vistas a posibles TLCs.

**Tabla 2. Destino de las Exportaciones Agroalimentarias por Subregión (%)**

	1990-1992	2002-2004	Cambio
<i>América Central</i>	100.0	100.0	
América Central	11.8	25.5	13.8
AL/C	6.9	7.3	0.4
Otras	81.3	67.1	-14.2
<i>Andinos</i>	100.0	100.0	
Andinos	9.0	12.9	3.8
AL/C	7.1	6.8	-0.2
Otras	83.9	80.3	-3.6
<i>Brasil</i>	100.0	100.0	
AL/C	5.5	5.5	0.0
Otras	94.5	94.5	0.0
<i>Caricom</i>	100.0	100.0	
Caricom	26.6	31.6	5.0
AL/C	0.2	1.4	1.3
Otras	73.2	67.0	-6.2
<i>Cono Sur</i>	100.0	100.0	
Cono Sur	4.4	5.7	1.4
AL/C	22.1	18.8	-3.3
Otras	73.5	75.4	1.9
<i>México</i>	100.0	100.0	
AL/C	1.4	4.7	3.3
Otras	98.6	95.3	-3.3

Fuente: FAOSTAT

**Tabla 3. Origen de las importaciones agroalimentarias por subregión (%)**

	1990-1992	2002-2004	Cambio
<i>América Central</i>	100.0	100.0	
América Central	21.8	32.8	11.0
AL/C	6.0	13.4	7.4
Otras	72.2	53.8	-18.4
<i>Andinos</i>	100.0	100.0	
Andinos	8.6	17.4	8.9
AL/C	16.9	28.9	11.9
Otras	74.5	53.7	-20.8
<i>Brasil</i>	100.0	100.0	
AL/C	23.3	63.7	40.4
Otras	76.7	36.3	-40.4
<i>Caricom</i>	100.0	100.0	
Caricom	24.3	26.5	2.1
AL/C	4.5	5.2	0.7
Otras	71.2	68.4	-2.8
<i>Cono Sur</i>	100.0	100.0	
Cono Sur	9.6	40.2	30.5
AL/C	22.7	34.9	12.1
Otras	67.6	24.9	-42.7
<i>México</i>	100.0	100.0	
AL/C	6.1	8.2	2.0
Otras	93.9	91.8	-2.0

Fuente: FAOSTAT