

# Luchando con desventajas

Integración regional y agricultura de pequeños productores



CIOEC - Bolivia



Handwritten signature or initials in blue ink.

# **Luchando con desventajas**

**La agricultura de Pequeños Productores  
en la integración regional**



# Indice

PREFACIO .....	5
INTRODUCCIÓN - Luis Ticona .....	7
INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUSTITUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL: LA URGENCIA DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA LAS ZONAS ANDINAS	
Giel Ton .....	9
Introducción .....	9
Procesos en la agricultura globalizada .....	10
Hacia políticas específicas para zonas menos competitivas .....	15
NIVELES DE INTEGRACIÓN - Marcos Devisscher y Giel Ton .....	19
EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA REGIÓN SUDAMERICANA	
Marcos Devisscher .....	21
Introducción .....	21
El Consejo Económico de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) .....	21
La Asociación LatinoAmericana de Libre Comercio (ALALC): .....	22
La Asociación LatinoAmericana de Integración (ALADI): .....	22
El Sistema Andino de Integración: .....	22
El Mercado Común del SUR (MERCOSUR): .....	24
El acuerdo "4 + 1": .....	25
Bolivia y el MERCOSUR: .....	26
Evoluciones recientes .....	26
VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA BOLIVIA DE SU INGRESO AL MERCOSUR	
Ramón Aguilar .....	31
Introducción .....	31
Ventajas .....	33
Desventajas .....	34
Conclusión .....	35

## IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO PARA BOLIVIA

Carolina Pinto .....	37
Introducción .....	37
Contexto general del comercio exterior boliviano .....	38
Procesos de integración .....	42
Competitividad espuria .....	44
Las barreras a las exportaciones .....	46
Conclusiones y reflexiones finales .....	48

## INTEGRACIÓN REGIONAL Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA PRODUCTORES

FAMILIARES EN EL BRASIL: "AVANZA BRASIL" - Tadeu Valadares .....	51
Antecedentes del MERCOSUR .....	51
Perspectivas del MERCOSUR .....	54
Pequeños productores brasileños y globalización .....	55
Políticas específicas .....	58

## IMPACTO DEL MERCOSUR PARA EL SECTOR DE PEQUEÑOS EMPRESARIOS

AGROPECUARIOS - Silvio Marzaroli .....	61
Integración regional y liberalización .....	61
MERCOSUR y producción nacional .....	62
Políticas específicas para zonas menos favorables: el ejemplo de Brasil .....	62
Hacer viable a la agricultura familiar .....	64

## POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA LA PRODUCCIÓN CAMPESINA EN EL

CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN - Julio Prudencio .....	67
Introducción .....	67
Apertura económica .....	67
La inserción de Bolivia a los bloques de integración comercial .....	68
Impactos .....	70
Repercusiones futuras del ingreso de Bolivia a los bloques de integración comercial .....	73
Políticas específicas con miras a la integración comercial .....	74

## EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL

DEL COMERCIO - Julio Prudencio .....	79
Introducción .....	79
Las medidas de ayuda interna .....	80
Las subvenciones a la exportación .....	80
El acceso a los mercados .....	81
Las medidas de salvaguardia .....	82

## COMITÉ INTEGRADOR DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE BOLIVIA,

CIOEC-BOLIVIA .....	83
---------------------	----

## Prefacio

El advenimiento del siglo XXI es para muchos una época de esperanzas, de cambios; pero para las Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia es un tiempo de dudas, incertidumbre, pero también de desafíos. Es que a medida que pasa el tiempo la economía se polariza, los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres. Ahora los poderosos no sólo quieren apoderarse de países enteros, sino de regiones que incluyen varios países, y para tornarse más efectivos han construido empresas transnacionales. Ellas, las transnacionales, ahora están manejando la economía mundial a su antojo y en función de sus intereses.

Sin embargo, nosotros los pequeños productores, no nos sentimos derrotados, porque sabemos que si nos unimos y luchamos unitariamente podremos vencer, a pesar de estar en desventajas.

Nos preocupan los procesos de integración regional en los que Bolivia está inscrito porque el Estado nunca nos ha considerado parte importante, por eso creemos que es importante analizar cuál va a ser nuestro futuro cuando se abran las puertas al comercio internacional e ingresen productos similares o iguales a los que producimos pero a precios más bajos. Realmente estamos ante lo incierto, por eso nos hemos propuesto conocer mejor estos procesos de integración, evaluar lo positivo y negativo, sopesar las

ventajas y desventajas que tendrán efecto en nuestras organizaciones, y de esta forma prepararnos para el futuro, no en la forma que esperan los neoliberales, sino desde una perspectiva de pequeños productores organizados.

Los procesos de integración van muy rápidamente. Ya este año el MERCOSUR y la CAN piensan firmar un convenio de integración. La Cumbre de Québec fijó el año 2005 como fecha para formar el Área de Libre Comercio de las Américas. Es tiempo que discutamos la conveniencia de estos procesos de integración y liberalización de mercados y que encontremos formas de lucha para resistir los impactos negativos y para aprovechar las posibilidades que nos quedan.

Estamos organizados a nivel nacional, regional e internacional para hacer frente a esta situación. A nivel nacional participamos en la campaña ¡NO al ALCA! A nivel del MERCOSUR hemos encontrado compañeros de lucha en la Confederación de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM) y nuestros hermanos de Perú, mientras que a nivel internacional estamos participando en la Vía Campesina y nos estamos preparando para el Encuentro Mundial de Organizaciones Campesinas en Benin (África).

CIOEC-Bolivia y la Comisión Nacional de OECAs, en coordinación con las organizaciones

cooperantes FOS de Bélgica, BBO de Holanda y PASA de la Unión Europea, organizó en Octubre de 2000 el Seminario Taller "Políticas de Integración Regional y el Impacto sobre la Agricultura Campesina". Con anterioridad el Proyecto DASA (Donaciones Alimentarias y Seguridad Alimentaria), con el apoyo financiero de AGRI-TERRA de Holanda, FOS de Bélgica y el SNV de Holanda, organizó tres seminarios, sobre los temas: "El MERCOSUR y el Pequeño Productor en los Países Miembros", en Marzo de 2000, "El Pequeño Productor Agropecuario y los Desafíos

de la Globalización", en Diciembre de 1999 y "El MERCOSUR y el Sector Lácteo" en Diciembre de 1998. En el presente libro se ha tratado de juntar las intervenciones más destacadas de estos cuatro seminarios.

La Paz, Junio de 2001

Zacarías Calatayud  
Presidente del Comité Integrador de  
Organizaciones Económicas Campesinas de  
Bolivia (CIOEC-Bolivia)

# Políticas específicas para la producción campesina en el contexto de globalización<sup>24</sup>

Lic. Julio Prudencio Böhrh

*Consultor especialista en políticas agroalimentarias*

## Introducción

El tema de la globalización es objeto de análisis y debates en los últimos años por parte de diferentes estudios, investigaciones e inclusive la opinión pública de casi todas las regiones de América Latina y de otras regiones como Europa, Estados Unidos y Asia. Esta globalización se produce como respuesta de reestructuración del sistema capitalista que busca globalizar el capital, lo que quiere decir que las inversiones de capital se articulan y rearticulan buscando ventajas, saliendo de unos países y entrando a otros, invirtiendo en unas empresas y en otras con una flexibilidad extraordinaria en función de la información que van recibiendo.

## Apertura económica

Según diversos estudios sobre la globalización, uno de los principales rasgos y requisitos de esta es la apertura económica de los países, la cual se basa en tres elementos:

1. Una política de liberalización comercial basada en reducciones de los aranceles y eli-

minación de las barreras no arancelarias, lo que significa una apertura universal.

2. El país debe especializarse en la exportación de los bienes sobre los que tiene ventajas de localización, recursos naturales, bajos costos laborales, a fin de incrementar sus ingresos en divisas y mejorar su capacidad de importación y pago de la deuda externa.
3. La inversión extranjera es necesaria para financiar las nuevas tecnologías que incrementarán la competitividad del país en los mercados internacionales.

Esta visión mecánica del comercio exterior supone que las posibilidades de inserción fueran iguales para cualquier país, independiente de su nivel de desarrollo relativo y ubicación geográfica. Y esto no es así ya que mientras en 1950 los países en vías de desarrollo tenían cerca de la mitad del comercio de los productos agrícolas, en 1995 esta proporción se había reducido a una tercera parte (NAJK. 2000). La segmentación del proceso de globalización se entiende porque 2/3 del comercio total mundial de bienes y servicios, y de los flujos financieros se concentran entre los países desarrollados o bloques. Lo mismo ocurre en el comercio de los productos agrícolas, pesqueros y forestales.

La apertura de los países de la región latinoamericana fue unilateral e incondicional en relación con el contexto internacional vigente

<sup>24</sup> Trabajo de consultoría realizado para el CIOEC-Bolivia, presentado en el Seminario Internacional 'Políticas de Integración Regional y el Impacto sobre las Agricultura Campesina', realizado los días 25, 26 y 27 de Octubre de 2000 en la ciudad de La Paz.

ya que hizo que por lo general se bajen los aranceles mientras que en otras regiones se seguía subvencionando las exportaciones, lo que permitió un rápido aumento de las importaciones y condujo a la desaceleración del proceso de industrialización y al aumento de la capacidad ociosa en la industria local, con repercusiones negativas en el nivel del empleo urbano.

El problema ocurre también en la agricultura por la mantención de considerables presiones proteccionistas en muchos países desarrollados que hicieron crecer las dificultades para las exportaciones y disminuir el grado de competitividad al verse los países enfrentados a una situación de protección, representada por la competencia espúria o artificial en los mercados internacionales.

Por lo anterior, cabe preguntarse, en qué medida pueden influir las ventajas comparativas que tenga cada país en América Latina, si en el mercado internacional hay una competencia artificial con los países desarrollados que tienen subsidios y barreras a las importaciones?

Según algunos análisis, el modelo (neoclásico) del comercio que sustenta la neutralidad de los incentivos parte de varios supuestos: a) los bienes de comercio exterior son todos productos homogéneos y no existe diferenciación, b) el conocimiento de tecnologías y mercados es gratuito, c) existen rendimientos constantes a escala, d) las economías externas no son importantes y e) existe competencia perfecta en todos los mercados (Agosín y Tussie, 1993).

Sin embargo, la realidad está demostrando lo contrario a esos supuestos teóricos, por eso se sustenta que la apertura debe ocurrir con gradualismo y cautela de manera de contar con un plazo suficiente para ajustar las unidades productivas. De lo contrario, la desorganización productiva, el rompimiento del equilibrio en la ocupación territorial, el incremento del desempleo/subempleo y el incremento de la pobreza y marginalidad serán cada vez más graves en los países de América Latina.

Antes de abordar el tema de Bolivia y su inserción en los bloques de integración comercial, es necesario resaltar tres aspectos importantes:

1. Un primer aspecto a resaltar es que los acuerdos firmados por los diferentes gobiernos no fueron resultado de procesos de análisis y discusión internos entre los distintos sectores de opinión. Por el contrario, quizás con el propósito de facilitar el acuerdo político para construir el proceso multinacional a partir de éste, la difusión, discusión y comprensión del significado, alcances y consecuencias de la integración, no incorporó a amplias capas de la población, y por supuesto el sector de los pequeños productores campesinos no participó del diálogo.
2. Un segundo aspecto a resaltar es que se debe atacar la tendencia a una acentuación de las desigualdades, que en el caso de los pequeños productores campesinos del altiplano y los valles ha llegado a puntos extremos de exclusión, de lo contrario, se crea el riesgo de consolidar sociedades duales. Los riesgos de una mayor desintegración están muy claros sino se incorpora con urgencia una serie de medidas sociales y económicas. El desafío es lograr una mayor equidad con crecimiento, competitividad y empleo.
3. Finalmente, hay que resaltar que el desafío de la integración nacional-territorial se traduce a través de la necesidad de políticas activas a favor de las regiones más atrasadas, regenerando el aspecto social y promoviendo una reconversión de los sectores primarios e industriales que mantienen prácticas de producción obsoletas u oferta productiva limitada.

## **La inserción de Bolivia a los bloques de integración comercial**

Para nuestra región latinoamericana y en especial para Bolivia, la forma particular que adquiere la globalización es la integración re-

gional ó la conformación de los bloques de diversas naciones conocidas como el MERCOSUR, el CAN (Comunidad Andina de Naciones, ex Pacto Andino) y hace algún tiempo los Acuerdos de Complementación Económica Selectiva con ciertos países, beneficiándose también de la concesión de tratados unilaterales.

En los inicios del Ex Pacto Andino (hoy CAN), la suscripción de Bolivia al "Acta de La Paz" (1990) junto con Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela suponía la primera conformación de una zona de libre comercio en América Latina a través del arancel cero (supresión de las trabas arancelarias).

Ya en 1991, Bolivia inició la desgravación arancelaria del 50% de los productos de origen Andino debiendo culminar a fines de ese año con la desgravación del 50% restante. Asimismo, se acordó el Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) en un 20% como máximo y en un

5% como mínimo<sup>25</sup> a las importaciones provenientes de fuera de la subregión.

Referente al Acuerdo de Complementación Económica Selectiva con Chile, se pretendía implementar o crear una zona de libre comercio entre ambos países a través del Arancel Cero. Diversos problemas así como manifestaciones contrarias de parte de diferentes sectores industriales, federaciones u otras organizaciones económicas nacionales han postergado esa medida, en base sobre todo al balance comercial negativo existente con ese país.

25 Bolivia, a pesar de ser el país más atrasado de todos los socios, tenía los aranceles más bajos, inclusive más bajos que el promedio del AEMC. Eso se reflejó en una disminución del intercambio comercial del país a pesar de que las exportaciones entre los países Andinos aumentó (JUNAC 1991). Los otros países como el Ecuador y Colombia por ejemplo, fueron más cautos respecto a la completa liberalización de los aranceles, pidiendo postergación de esa decisión por varios años más (Periódico Presencia, 13 marzo 1991)



Respecto a la integración al bloque MERCOSUR, el gobierno de Bolivia consideraba en sus inicios, el desplazamiento de los ejes geoeconómicos que transitan del Océano Atlántico al Pacífico en el que los países asiáticos tienen un mayor protagonismo, y en el que Bolivia, por su ubicación geográfica, podía integrar las tres Cuencas y articular los principales esquemas de integración de la región, la Comunidad Andina y el MERCOSUR. De esa manera, el 17 de diciembre de 1996 se firmó un acuerdo de Complementación económica entre el MERCOSUR y Bolivia estableciendo una zona de libre comercio entre ambas partes en un plazo de 10 años a partir de 1997. Los principales objetivos del acuerdo eran facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, formar un área de libre comercio entre las partes, promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, y promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

## Impactos

Estos acuerdos regionales de carácter comercial involucran a Bolivia en una primera etapa de la globalización y están destinadas a tener profundos impactos en la estructura productiva nacional y en la agricultura. Por eso, resulta conveniente plantear la pregunta relativa a saber ¿cual es la situación del país respecto a los otros países de América Latina que conforman los diferentes bloques de integración? ¿En qué rubros tenemos ventajas y en cuales tenemos desventajas?

## Rendimientos

La carencia de información estadística actualizada y pormenorizada limita el análisis comparativo en diversos rubros importantes, necesarios para un análisis de situación comparativa, sin embargo se consideran dos aspectos en los que la información está disponible: la producti-

vidad de algunos productos agrícolas y el comercio exterior.

Para el análisis de la productividad, se han considerado los principales productos producidos por los pequeños productores campesinos de los valles y el altiplano boliviano, y se los compara con la producción promedio existente en los países del MERCOSUR, del CAN y también de Chile<sup>26</sup> dado el intenso intercambio regional existente con ese país. El Cuadro No. 1 expresa en detalle los productos así como los rendimientos productivos por kg/ha.

De dicho cuadro se desprende que a excepción del maíz y la yuca, que en Bolivia se produce más que en los países del CAN, en todos los demás productos, los otros países producen más del doble por hectárea.

Resaltan también los elevados rendimientos que se logran en Chile, en todos los productos (sobre todo en las cebollas que representan casi 50 veces más que en Bolivia), e inclusive más que en los países del MERCOSUR y del CAN.

Considerando la situación de los pequeños agricultores campesinos bolivianos frente a la de los productores del MERCOSUR, y siempre que las condiciones actuales no cambien, existiría alguna posibilidad de competir en productos como el maíz y quizás la yuca, y no existiría mayor posibilidad de competir en el resto de los productos ya que tienen rendimientos de más del doble.

Respecto a los países del CAN, los agricultores campesinos bolivianos tienen ventajas en la producción de maíz y yuca, y hay desventajas en la producción de papa, arroz y cebollas ya que los países vecinos tienen rendimientos mucho más elevados.

26 Resaltando nuevamente que son promedios nacionales y que no existe información disponible relativa a la producción por zonas y/o por tipo de productores, que hubiera sido lo óptimo para el cálculo comparativo.

**Cuadro N° 1**  
**Rendimientos comparados de productos agrícolas de origen**  
**campesino de Bolivia frente a productos similares de**  
**MERCOSUR, CAN y Chile**

Productos	Bolivia Rendimientos Kg. por hectáreas	MERCOSUR Rendimiento Medio Kg. por hectárea	Chile Rendimiento Kg. por hectárea	CAN Rendimiento Medio Kg. por hectárea
Papa	6,071	14,270	16,182	12,819
Maíz	2,190	3,071	9,054	1,855
Arroz	2,027	4,847	4,137	4,705
Tomate	12,195	32,645	63,915	19,284
Cebada	762	2,223	3,705	1,276
Cebollas	7,456	17,475	37,099	19,345
Yuca	9,007	11,739		8,058

Fuente: Construido en base al Anuario de Producción, FAO Vol 51, 1997.

Finalmente, comparando respecto a la producción de Chile, definitivamente existe una gran desventaja comparativa en todos los productos, como se aprecia en el cuadro referido.

Analizada la situación productiva, surge la pregunta: ¿cómo los agricultores campesinos de Bolivia, con esos rendimientos productivos tan bajos, van a enfrentar a los productores agropecuarios del MERCOSUR, del CAN y de Chile?

### **Balanza comercial**

Otro aspecto a considerar en el análisis es el relativo al comercio exterior de Bolivia con los países del MERCOSUR, del CAN y de Chile.

Para poder determinar el posible impacto del ingreso de Bolivia al MERCOSUR se considerara la situación de la balanza comercial del año 1994 (antes del ingreso de Bolivia al MERCOSUR) y la de 1998 (último año del que se disponen datos mas o menos confiables).

Según el INE<sup>27</sup>, en 1994 Bolivia exportaba al MERCOSUR, 185.6 millones \$us e importaba por un valor de 301.4 millones \$us, con un sal-

do negativo de 115.7 Millones \$us, en cambio en 1998 se importaron por un valor de 496 millones \$us, con un déficit de 296 millones \$us.

Esto muestra que si bien se incrementaron las exportaciones en 107%, las importaciones aumentaron más (164%), incrementando el déficit en 256% (sobre todo por el déficit comercial con la Argentina a partir de 1997, y a la caída de las exportaciones al Brasil).

Si se consideran las exportaciones de productos agropecuarios y alimenticios, la situación se presenta de la siguiente manera. Del total exportado en 1994 al MERCOSUR (185.6 millones \$us), el 29% (53.9 millones \$us) correspondía a las exportaciones agropecuarias, en cambio en 1998 representan el 60% (121.2 millones \$us), lo que significa que la integración de Bolivia al MERCOSUR, desde el punto de vista de las exportaciones agropecuarias y alimenticias fue positiva.

Las exportaciones bolivianas al MERCOSUR se concentran en Brasil y Argentina, en tanto que las importaciones provienen de la Argentina principalmente (casi 10 millones de dólares) y en segundo lugar del Brasil (4 millones de dólares)

Aquí es necesario resaltar que las exportaciones bolivianas al MERCOSUR tienen que en-

27 INE. Dirección de Promoción Económica Sectorial. Publicado también por el periódico Presencia el 1.10.2000 La Paz

frentar una serie de aranceles según los productos. Por ejemplo, Brasil ha establecido un arancel del 56% al azúcar y un 30% a las frutas y hortalizas, en cambio el Uruguay ha establecido un arancel del 83% al arroz y el 12% a la mantequilla (FAO Documento de capacitación sobre AsA .2000)

Las importaciones desde el MERCOSUR, en el año 1998 estuvieron constituidas principalmente por productos de molinería que representan en conjunto más del 27% de las importaciones de origen agropecuario.

Respecto a la integración de Bolivia a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la situación es la siguiente. En 1994 se exportó por un valor de 196 millones \$us y se importaron por un valor de 105.8 millones \$us; con un saldo positivo de mas de 90.1 millones \$us; en cambio en 1998 se exportaron por 241.2 millones \$us y se importaron por 174.1 millones \$us, habiéndose reducido el saldo comercial positivo porque el índice de crecimiento de las importaciones es mas elevado que el de las exportaciones.

Considerando las exportaciones de productos alimenticios y agropecuarios en la balanza comercial con el CAN, estas representan en 1994, el 74.6% (146.4 millones \$us) del total exportado, en cambio en 1998 representan el 79.7% (o sea 192.3 millones \$us), lo que demuestra que la integración de Bolivia al CAN es positiva desde el punto de vista de las exportaciones agropecuarias. Sin embargo existen una serie de aranceles que los productos exportables bolivianos tienen que pagar en los países del CAN. Por ejemplo, Colombia aplica aranceles del 32% al arroz, del 20% al algodón y del 23% a las frutas y hortalizas, y el Perú del 8.5% a las oleaginosas.

En términos de los productos exportables, sobresalen la soya, girasol, aceite y tienen como destino principal a Colombia y Perú. Por el contrario, los principales productos agropecuarios que provienen del CAN son la leche y los azúca-

res, preferentemente de países como Perú y Colombia.

Respecto a Chile, la situación de la balanza comercial es también negativa para el país, al igual que con los países del MERCOSUR, aunque a largo plazo la tendencia muestra a una mejora.

En el año 1994, se exportó a Chile por un valor de 18.5 millones \$us y se importaron 93.9 millones \$us, generando un déficit de 75.4 millones \$us, en cambio en 1998 se incrementaron las exportaciones en un 75% (32.3 millones \$us) y las importaciones en un 51% (142.1 millones \$us), lo que genero un incremento del déficit de 45%.

Desde el punto de vista de las exportaciones nacionales de productos alimenticios y agropecuarios, la situación aparentemente habría mejorado ya que en 1994, del total exportado a Chile, el 74.5% (13.8 millones \$us) correspondía a estos productos, en cambio en 1998 se habían exportado por un valor de mas de 46.4 millones \$us, es decir 14 millones más que el total exportado, lo cual no es coherente, mostrando la inconsistencia de los datos estadísticos oficiales<sup>28</sup>.

Chile, al igual que los otros países del MERCOSUR y del CAN ha establecido una serie de aranceles a las exportaciones. En promedio, el arancel externo es del 11% para los aceites, carne bovina y cereales como el trigo y maíz. (FAO, 2000). En el caso del azúcar, las restricciones son más elevadas aún ya que recientemente el gobierno de Chile acaba de elevar el arancel máximo consolidado del 31.5% a más del 100% con cupos al menos de 50.000 Tm para países como Argentina y Brasil (periódico La Razón, La Paz, 1 de noviembre del 2000), sus socios del MERCOSUR.

28 Para los datos de exportación de 1994 y 1998 se reflejan en el cuadro 2

Otro aspecto que es necesario analizar es la evolución que han tenido las exportaciones (agropecuarias y alimenticias) en el período considerado (1994-1998), pero por bloques de países (MERCOSUR, CAN y Chile).

El cuadro No 2 muestra en detalle que en 1994, del total exportado, el 45% correspondía a las exportaciones agrícolas. Del total de estas, el 41% se destina a los bloques MERCOSUR (25.1%), CAN (68.3%) y Chile (6.4%). El resto va a países como Estados Unidos, Europa y otros. En cambio en 1998, el total de las exportaciones es de 1.324,7 millones \$us (aumentaron en 216 millones \$us respecto a 1994). De ese monto, 360,1 millones \$us son exportaciones agropecuarias dirigidas a América Latina, destinándose el 53.4% al CAN (que muestra una disminución porcentual respecto a 1994), el 33.6% al MERCOSUR (un incremento en términos porcentuales y absolutos) y el 12.8% a Chile (el doble de las exportaciones en términos porcentuales respecto a 1994 y más de 3.3 veces en cifras absolutas ya que paso de 13.8 a 46.4 millones \$us).

**Cuadro N° 2**  
**Exportaciones de productos alimenticios**  
**y agropecuarios (\$us.)**  
**1994 - 1998**

Destino	1994	1998
MERCOSUR	53.940.709 (25.17%)	121.266.540 (33.67%)
CAN	146.471.500 (68.35%)	192.326.500 (53.44%)
Chile	13.854.800 (6.48%)	46.424.881 (12.89%)
Sub Total	214.267.000 (100%)	360.162.000 (100%)
Resto de Países	312.534.020	124.450.410
Total Exportación Agropec	526.801.020	464.247.411
Total Exportaciones	1.108.800.000	1.324.735.000

Fuente: construido en base a datos del INE

En síntesis, entre 1994 y 1998, las exportaciones agropecuarias y alimenticias al MERCOSUR aumentaron 2.2 veces más, al CAN aumentaron 1.3 veces más y a Chile 3.3 veces más.

Respecto a las importaciones, el cuadro No 3 muestra resumidamente la situación al año

1998. En dicho cuadro se aprecia que los principales productos importados son los de molinería (trigo), seguidos por la leche, frutas y azúcares, y los menos importados son las legumbres, cacao y verduras (justamente los que producen los pequeños agricultores campesinos). El monto total de las importaciones agropecuarias en 1998 fue de 177.2 millones \$us (es decir el 22% del total importado de esos bloques y países), correspondiendo el 43.44% a Chile (76.9 millones \$us, cifra un poco mas elevada que las importaciones del MERCOSUR, y mucho mayor que las del CAN, lo que demuestra que el comercio que tiene Bolivia con Chile es muy importante y representativo).

**Cuadro N° 3**  
**Importaciones agropecuarias**  
**Provenientes del MERCOSUR,**  
**de Chile y del CAN-1998 (\$us)**

Productos	Valor	Países	Valor
Molinería	49.534.000	MERCOSUR	76.401.000 (43.11%)
Leche	38.918.000	Argentina	51.696.000 (29.17%)
Frutas	17.740.000	Brasil	20.310.000 (11.46%)
Azúcares	16.534.000	Uruguay	4.271.000 (2.41%)
Habas y otros	14.762.000	Paraguay	88.000 (0.05%)
Grasas	14.496.000		
Cereales	10.970.000	CAN	23.818.905 (13.44%)
Carnes	4.430.000	Perú	17.421.119 (9.83%)
Café, té, otras	3.881.000	Colombia	6.238.284 (3.52%)
Verduras	3.136.000	Ecuador	88.612 (0.05%)
Cacao	1.896.000	Venezuela	53.167 (0.03%)
Legumbres	850.000		
TOTAL	177.224.000	CHILE	76.986.105 (43.44%)

Fuente: INE, Comercio Exterior

## Repercusiones futuras del ingreso de Bolivia a los bloques de integración comercial

Las repercusiones del ingreso de Bolivia a los bloques de integración comercial son y van a ser diferentes, sobre todo en lo que se refiere

al sector agrícola y más aún dentro de éste, considerando las diferencias existentes entre el sector agrícola tradicional (Altiplano y Valles) y el del Oriente del país.

Hubiera sido muy beneficioso para el estudio, poder contar con mayor información a nivel microeconómico y diferenciada por regiones/sectores, para determinar con mayor precisión las repercusiones del ingreso de Bolivia a los bloques comerciales, lo que limita al estudio limitándonos, en un caso, a citar otras fuentes o estudios aproximativos al tema<sup>29</sup>, y en otro caso, a realizar un análisis prospectivo, basándonos en supuestos y/o en proyectar tendencias actuales de ciertas variables importantes, suponiendo que no hayan cambios significativos, en los próximos años.

Según un estudio<sup>30</sup> sobre el impacto del ingreso de Bolivia al MERCOSUR (basado en estimaciones a partir de las elasticidades precio-oferta del hectareaje de los principales cultivos nacionales, y del supuesto desgravámen arancelario, es decir arancel igual a cero que debe regir en el país en poco tiempo más), habrían una serie de repercusiones en diversos aspectos como la superficie cultivada, en los precios, en los rendimientos, etc.

El estudio referido señala que el ingreso al MERCOSUR afectará en forma negativa a los principales cultivos anuales del país. Sin embargo, estos impactos serán diferenciados al interior del Oriente y del Occidente del país. El MERCOSUR provocará una reducción de la superficie cultivada respecto a la superficie actual en un 15% aproximadamente. Se concentrará en Santa Cruz (69%) principalmente, y el resto en el lado occidental (31%).

29 Sin que esto signifique que se compartan las opiniones del autor, pero sí considerando de que se aportan otros elementos más para el análisis y discusión.

30 "Impactos territoriales en la agricultura boliviana por el ingreso al MERCOSUR", tesis de maestría del ingeniero Ibert Lugones, Universidad Católica de Chile.

También se sostiene que los cultivos producidos con tecnología moderna son menos sensibles que los cultivos producidos con tecnología tradicional, por lo que el producto más sensible será el trigo, seguido por el girasol, maíz, soya, papa, sorgo, algodón, arroz, fréjol y tomate. En cambio en el altiplano y valles, los cultivos más sensibles serán el trigo, el maíz y la papa.

Si bien las anteriores afirmaciones y cálculos son resultado del modelo estadístico, ofrecen elementos a considerar. Sin embargo, no necesariamente se comparten todas las conclusiones ya que en el cálculo del modelo se prescindieron de ciertos hechos como por ejemplo que el sector campesino produce productos destinados mayormente al autoconsumo, y también diversifica su producción, justamente para enfrentar de mejor manera las caídas de los precios de venta. Pensamos que la repercusión negativa en términos de extensiones cultivadas podría ser sobre todo en el Oriente en la agricultura mecanizada, mientras que en la parte occidental el impacto podría estar sobretodo en una pobreza más aguda por la baja en los precios por los productos comercializados

## **Políticas específicas con miras a la integración comercial**

Las medidas o políticas que el gobierno nacional empieza a implementar con miras a la integración comercial al MERCOSUR y al CAN son diversas, las cuales se expresan en el Plan General de Desarrollo, que concibe la inserción internacional de Bolivia bajo tres aspectos:

1. La integración económica a diferentes esquemas de integración a través de tratamientos preferenciales, enfatizando en a) los corredores de transporte internacional con proyección interoceánica (el corredor Norte con la carretera Pisiga-Oruro-Cochabamba, el corredor Central comprendiendo Iquique-Tupiza-Julaca-Uyuni-Tarija-Villamontes-

Paraguay, y el corredor Sur entre Iquique-Tupiza-Sud Chichas para luego ingresar a la Argentina hasta el Brasil), b) la energía e hidrocarburos ya que por sus recursos y su ubicación geográfica puede exportar-distribuir a diversas regiones, sobre todo al Brasil, y c) las telecomunicaciones, aprovechando nuevamente su ubicación geográfica para colocarse como nudo para el Cono Sur.

2. La diversificación de las exportaciones enfatizando en el desarrollo agroindustrial, en los recursos mineralógicos y en el potencial turístico.
3. La promoción de las inversiones productivas a través de un régimen tributario (que garantice la libertad cambiaria, el derecho propietario, las no restricciones para el ingreso y salida de capitales ni para la remisión de divisas al exterior; intereses y regalías por transferencia de tecnología, libertad de importaciones de bienes y servicios, libertad de producción y comercialización) y garantías para la inversión a través de instrumentos bilaterales o multilaterales (Plan

General de Desarrollo Económico y Social 1998-PGDES).

A nuestro juicio, estos planteamientos de integración sustentados por el PGDES y otras instancias (la Ley de Desarrollo Agrícola y el PARD entre otros) son demasiado generales dada la heterogénea realidad del país (un sector agroempresarial y exportador en el Oriente, existiendo también grandes extensiones de tierra improductivas versus un marcado minifundio en el Altiplano y los Valles, con producción principalmente para el autoconsumo en varios productos, limitado por aislamiento geográfico, carencia de créditos, semillas, asistencia técnica, etc.), por lo que deberían ser complementados con una serie de políticas específicas que promuevan la integración a nivel nacional-regional; para acortar las diferencias existentes entre un sector social/regional y otro.

Para que la agricultura campesina del Altiplano y los Valles pueda competir en el marco de la globalización, es decir, integrarse a los blo-



ques comerciales del MERCOSUR y del CAN, una serie de medidas y políticas específicas de apoyo a los pequeños productores deben implementarse, tendientes a mejorar las condiciones de producción, transformación y comercialización, es decir, a crear nuevas condiciones de competitividad en el mercado nacional como internacional.

- Antes que promover la producción de alimentos producidos por los grupos sociales excluidos del mercado como los pequeños agricultores campesinos, es necesario garantizarles un nivel mínimo de renta (ingresos), que difícilmente será obtenido a partir de una actividad agrícola poco integrada al mercado. Es necesario incrementar la producción de alimentos, garantizando su oferta a bajo precio, y al mismo tiempo, incorporar a los excluidos en alguna actividad productiva.
- Las políticas deben estar orientadas por un marco general, teniendo como principal objetivo el desarrollo rural sustentable, basado en una agricultura familiar, con políticas de inversión diferenciadas para el sector productivo del Altiplano y los Valles, para salud, vivienda, educación y acceso a la tierra entre otros. Para esto se necesita un compromiso del Estado, que se exprese en políticas dirigidas, en una primera etapa, en la recuperación de la rentabilidad del sector agrícola tradicional y a solucionar el problema del minifundio que es tan marcado en esas dos regiones.

Un instrumento importante que debe definir y utilizar el Estado es el referido a los precios, para lo que debe:

- a) Elaborar una política de precios de intervención garantizando precios (administrativos) básicos a los productores agrícolas y a los de ganado (en porcentajes a definir según situaciones)
- b) Para contrarrestar los incrementos de precios de los productos básicos, se deben im-

plementar stocks (reservas) de alimentos básicos (arroz, azúcar, etc) como instrumentos de estabilización de precios.

- c) Para alentar mejor a las zonas más desfavorecidas, se deben asignar cuotas de participación de los principales productos en el mercado interno, con precios mínimos garantizados. Así se crearían nuevos sistemas de comercialización.

- Cada país debe tener la libertad de apoyar su producción local de alimentos y asegurar su propio abastecimiento alimenticio. Bolivia, que tiene un sector agrario muy débil, debería tener la posibilidad de apoyar la producción de alimentos y productos agrarios y proteger a los productores de la competencia externa. Para eso, serán necesarios esfuerzos suplementarios de diversificación en regiones altiplánicas e inclusive en los valles donde cultivan un solo cultivo, como también promocionar el comercio y las inversiones

- La modernización o reconversión de las unidades campesinas del Altiplano y Valles sólo será posible mediante apoyos a la inversión predial, la capacitación y la asistencia técnica, apoyos a la inversión agroindustrial y un crecimiento adecuado de la infraestructura productiva y de caminos, riego, energía, comunicaciones, etc. Pero esto no será suficiente por lo que deberá complementarse con el acceso a nuevos recursos productivos (tierra, agua, equipos y capital de trabajo)

- Sin embargo, para que las Unidades Económicas (UUEE) campesinas del Altiplano y Valles puedan constituirse en empresas eficientes y competitivas, será necesario concebirlas articuladas con unidades más desarrolladas de carácter empresarial. En este caso, el carácter asociativo o no de esas unidades empresariales, la forma de la relación entre la unidad familiar y la unidad empresarial, y la profesionalidad en la gestión de la

unidad empresarial serán determinantes del éxito económico de dichas UUEE campesinas.

- Políticas diferenciadas de créditos (con tasas de interés subvencionadas) y fomento deben ser implementadas a partir de los objetivos del desarrollo con una amplia participación de las comunidades campesinas.
- Un nuevo aparato técnico y científico debe ser construido, dirigido a la elaboración de nuevas tecnologías apropiadas a la pequeña agricultura familiar y a la producción de alimentos tradicionales y diversificados. La implementación de otro tipo de agricultura (alta tecnología moderna) a nivel de los pequeños agricultores campesinos resulta difícil de realizarse por la serie de limitaciones como la necesidad de combustible, energía eléctrica, la escasez de información especializada, etc. Además, esa tecnología implique el desplazamiento de mano de obra y lo que Bolivia más necesita en este momento es la generación de empleos e ingresos. Por esto, se debe implementar una tecnología que transmita conocimientos al hogar campesino con temas de manejo y conservación de suelos con sostenibilidad, uso de semilla seleccionada o mejorada, fertilización con material orgánico, densidad de siembra más adecuada por cultivo, manejo de riego en la parcela, control biológico de plagas, control de malezas y prácticas de post cosecha. Esta práctica asegurará al campesino incrementar su producción agrícola<sup>31</sup>.
- Generar/crear nuevas políticas de empleo rural, fomentando las habilidades de los habitantes rurales, enfatizando en la formación laboral, técnica y profesional según los recursos y potencialidades de las zonas.

31 Según la experiencia de la FAO, esa práctica incrementará la producción de papa, habas, trigo y otros en un 60% promedio. Pero si además introdujeran semillas mejoradas/certificadas y fertilización, el incremento llegaría hasta el 120% (FAO-Proyecto Fertisuelos, 1999)

En resumen, se logrará una mejor incorporación del pequeño productor campesino a los mercados de integración si hay una intervención en el mercado interno con precios de intervención, si hay una regulación de las importaciones, si hay una mejora en las estructuras de la comercialización de los productos, si se crea un Fondo de Compensación por las desventajas naturales que presentan sobre todo varias regiones de los Andes, y si se implementa con ello un programa de apoyo especial para las zonas más desfavorecidas del Altiplano y los Valles interandinos.

## Bibliografía

Agosín y Tussie

1999 Sistematización de políticas agrícolas en Agricultura familiar y mercosur. Boletín Encarte. Boletín Mercosul.

Brignol Raúl

1999 El marco externo y el desarrollo rural latinoamericano. FAO Santiago de Chile.

Bidart Raúl

1996 La reconversión de las unidades agrícolas familiares en el contexto del proceso de integración del MERCOSUR. Uruguay.

Castells Manuel

1998 La globalización. Conferencia en el segundo Congreso de Sociología. La Paz.

Comisión Nacional de Fomento Rural

1998 Es viable la agricultura familiar en el actual contexto? 83ª. Asamblea General Ordinaria. Montevideo

Coordinación ejecutiva de organizaciones representativas de los productores familiares

1995 La agricultura familiar en los procesos de integración regional. Seminario-Taller. Montevideo.

FAO

2000a Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura. Manual de referencia. Roma

2000b. Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Gómez Oliver Luis

2000 Nuevas orientaciones de la política agrícola en América Latina. FAO, Stgo de Chile.

Grandi Jorge

1998 La integración en América Latina: Desafíos de fin de siglo y capacidades de respuesta. CEFIR.

INTERMON-NOVIB OXFAM GB

1999 EU Association agreements with Latin America: good news for those in poverty? Oxfam.

Lugones Ibert

1999 Impactos territoriales en la agricultura boliviana por el ingreso al MERCOSUR. Tesis de maestría. Universidad Católica de Chile.

Muchnik y Errazurita

1998 Desafíos a la agricultura y al comercio exterior agropecuario en Chile en los años noventa, publicado en Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina. BID, IFPRI, Washington-USA.

NAJK

2000 La nueva ronda de la OMC: ¿Que significa para los campesinos de todo el mundo? Congreso Internacional

Piñeiro Diego, Fogel Ramón y otros

1995 Globalización, integración regional y consecuencia social sobre la agricultura. UNESCO, CRESALC (Montevideo)

Perez Laura

1999 Apertura económica: ventajas o desventajas para la pequeña producción agropecuaria?, en la revista Perspectivas rurales: apertura y pequeña producción agrícola (San José de Costa Rica).

Pinto Carolina

1998 Los diferentes enfoques sobre la globalización. CEDLA.

Pro Competencia. Superintendencia para la promoción y protección de la libre competencia. Venezuela.

1998 Documento sobre la agricultura.

Periódicos

1991 Presencia, 13 de mayo, La Paz

2000 La Razón, 1 de noviembre. La Paz

Presidencia de la República de Bolivia

1998 Plan General de Desarrollo Económico y Social. La Paz

Trejos Rafael y Santana Carlos

1991 Apertura económica: características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo N° 24-IIICA (San José de Costa Rica).

# El acuerdo sobre la agricultura en la Organización Mundial de Comercio

Julio Prudencio Böhr

*Consultor especialista en políticas agroalimentarias*

## Introducción

Un aspecto que es importante de considerar en el proceso de globalización, es la conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de la que forman parte la mayoría de los países del mundo, la cual a su vez tiene diversos temas y sectores sobre los cuales están nego-

ciando los países. Las negociaciones comerciales multilaterales contienen diversos temas como el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

El **Acuerdo sobre la Agricultura (AsA)** contiene muchas medidas y disposiciones, sin



embargo, los temas centrales son las *Medidas de Ayuda Interna*, las *Subvenciones a la Exportación*, el *Acceso a los Mercados* y las *Medidas de Salvaguardia*.

## Las medidas de ayuda interna

Las medidas de ayuda interna que no están sujetas a los compromisos de reducción por parte de los países miembros, se clasifican en varias categorías, resaltando:

*La caja verde* que contempla que las excepciones de los compromisos de reducción no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción. La ayuda debe prestarse por medio de programas gubernamentales financiados con fondos públicos que no impliquen transferencias de los consumidores y no deben tener el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores. Esto incluye:

- Servicios de apoyo a la investigación, lucha contra plagas y enfermedades, formación, divulgación, inspección, servicios de comercialización y promoción, y servicios de infraestructura.
- Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria
- Ayuda alimentaria interna.

*Trato especial y diferenciado a los países en desarrollo (TED)*. El TED excluye del compromiso de reducción a los países en vía de desarrollo en los siguientes ítems:

- Las subvenciones a la inversión de disponibilidad general
- Las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos
- La ayuda interna dada a los productores para estimular la diversificación.

## Las subvenciones a la exportación

El AsA permite todavía subvencionar la exportación de productos agropecuarios, sin embargo, por lo general, las exportaciones aumentan la participación del país en el mercado mundial a expensas de otros, y tienden a deprimir los precios mundiales y hacerlos inestables debido a que las decisiones sobre los niveles de las subvenciones pueden ser cambiadas de un momento a otro.

Los efectos indirectos de las subvenciones afectan a diversos tipos de países como por ejemplo: a) afectan a "otros países exportadores de productos agropecuarios" reduciendo su participación en el mercado y sus ingresos de exportación, b) benefician a aquellos países con escasa producción ya que representan transferencias de ingresos del país que concede la subvención a los consumidores de los países importadores y c) afectan a los países con un nivel elevado de autosuficiencia alimentaria (tal el caso de Bolivia) ya que sí las subvenciones a la exportación deprimen los precios del mercado mundial y estos precios se transmiten a los mercados internos, perderán los productores y ganarán los consumidores.<sup>32</sup>

Ahora bien, ¿cuál es el impacto de las subvenciones en el mercado mundial y en la seguridad alimentaria?

Las subvenciones a la exportación otorgadas por los países que realizan esta práctica, por lo general dañan a los otros países en términos de su participación en el mercado y en los ingresos de la exportación. Por otro lado, dañan también a la seguridad alimentaria de los países ya que cuando se retiran las subvenciones, los países importadores de alimentos pue-

<sup>32</sup> Aunque en teoría, se podría aprovechar esa transferencia de ingresos capturándolos en la frontera a través de aranceles y manteniendo al mismo tiempo precios más altos en los mercados internos.

den enfrentar un aumento en el costo de las importaciones (lo que podría ser el caso del trigo en Bolivia).

## El acceso a los mercados

El AsA estableció normas relativas al acceso a los mercados, que incluyen disposiciones de trato especial para los países en vía de desarrollo. Sin embargo, la estructura arancelaria de los países desarrollados contiene diversos elementos que continúan limitando las exportaciones de estos países.

De manera resumida, se puede señalar que los aranceles comprometidos para los productos "sensibles" continúan altos. Los aranceles que tienen estos productos varían de país a país y de producto en producto. Por ejemplo, los pi-

cos arancelarios más altos son los de los productos lácteos (178% en la UE, 326% en el Japón, y 93% en USA) y el azúcar (152% en la UE, 58% en el Japón y 91% en USA), y el más bajo las frutas tropicales (5% la UE, 4% el Japón y 5% los USA).

Para enfrentar lo anterior, habría que identificar la mejor forma de mejorar el acceso al mercado, es decir las condiciones de acceso y también fortalecer la capacidad de producción interna, para ello habría que determinar cuales son los principales productos de exportación en los cuales los países en vía de desarrollo cuentan con una ventaja comparativa.<sup>33</sup>

33 En el caso de Bolivia, podrían ser la quinua y el cacao. Pero, ¿con qué clase de "incentivos" cuentan los productores de esos productos? ¿Cuáles son los problemas estructurales con que tropiezan? ¿Qué habría que hacer para superar sus dificultades y tornar esos productos más competitivos?



Otro aspecto que podría ser considerado es el relativo al manejo colectivo de las negociaciones (es decir, formar alianzas con los pequeños productores de otros países que tienen intereses comunes y negociar colectivamente).

## Las medidas de salvaguardia

En el marco de la OMC existen diversas medidas de salvaguardia que permiten una suspensión temporal de las obligaciones<sup>34</sup>.

Las medidas de salvaguardia se refieren a los derechos y a la reglamentación de las importaciones que un país puede imponer cuando enfrenta un aumento repentino de las importaciones y/o una disminución excepcional de los precios de importación que causan daño a un sector interno que compite con las importaciones.

34 Para Bolivia, la cuestión se plantea en como mejorar su capacidad de utilizar estas salvaguardias.

Las principales salvaguardias que la OMC estableció, son:

*Antidumping*: son las medidas para aplicar en caso de dumping –precios de exportación fijados por una compañía privada inferiores al precio cobrado en el mercado interno– que perjudica materialmente a una rama de producción nacional. Para aplicar esta medida, hay que cumplir varias condiciones que prueben el daño causado por el producto.

*Derechos compensatorios*: son medidas encaminadas a contrarrestar los efectos de las subvenciones otorgadas por el gobierno del país exportador (prácticas desleales) que causa o amenaza causar daños materiales a una rama de producción nacional.

*Protección de urgencia*: es la protección temporal en los casos en los que las importaciones de un producto causan o amenazan causar un daño importante a los productores nacionales de productos directamente competidores.