

INSTRUMENTOS DE APOYO A LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES ANDINOS: ¿ES POSIBLE SU ARMONIZACIÓN?

García Álvarez-Coque, José María¹

Recibido: 02-02-2007

Revisado: 17-05-2007

Aceptado: 18-05-2007

RESUMEN

Este artículo aborda un estudio comparativo de los instrumentos de ayuda al sector agropecuario de los países andinos. El análisis fue realizado a finales del 2005, reflejando la situación previa a las grandes transformaciones de las políticas agrarias que van a condicionar los sistemas agroalimentarios de la subregión en los próximos años. La propia crisis de la integración andina y sus intentos de configuración de una política agropecuaria común se explican por la falta de una armonización de instrumentos de apoyo al sector agropecuario. Se subraya la conveniencia de definir un marco coordinado para las políticas públicas para que éstas no comporten distorsiones de competencia en un área de integración. Se pone énfasis en la utilidad de sistemas de información y grupos de trabajo que mejoren la transparencia de las políticas agrarias, que ilustren las buenas prácticas de gestión y contribuyan a una mayor armonización en los instrumentos de apoyo a la agricultura.

Palabras clave: políticas agrarias, países andinos, apoyo a la agricultura

ABSTRACT

This paper undertakes a comparative study of agricultural support instruments in the Andean countries. The analysis was carried out towards the end 2005 reflecting the agricultural policies situation in the region before the significant changes in agrarian policy that will affect agro-food systems in the sub-region of the Andean countries in the coming years. The crisis of Andean integration and its attempts to develop common agricultural policies is explained by the lack of harmonization of the instruments used in the five countries considered in the study. The need for defining a consistent framework for agricultural public policies in the region is underlined so that national policies do not distort their competence in the area of integration. The usefulness of information systems and of international working groups in the area of agricultural policies in the region is emphasized to favor the transparency of agricultural policies, the assessment of best practices in public management, and the harmonization of instruments of agricultural support.

Key words: agricultural policies, Andean countries, farm support

RÉSUMÉ

Cet article aborde une étude comparative des instruments d'appuis au secteur agropastoral des pays andins. L'analyse a été réalisée vers la fin e l'année 2005, montrant la situation préalable aux grandes transformations des politiques agricoles qui vont conditionner les systèmes agricoles de la sub-région durant les prochaines années. La crise de l'intégration andine et de la configuration d'une politique agropastoral commune s'explique par le manque d'harmonisation des instruments d'appuis au secteur agropastoral. Il faut souligner la nécessité de définir un cadre coordonné pour les politiques publiques pour que celles-ci n'impliquent pas des distorsions de compétences dans la zone d'intégration. Il faut mettre l'accent sur l'utilité des systèmes d'informations et des groupes de travail qui vont améliorer la transparence des politiques agricoles, illustrant des bonnes pratiques de gestion et contribuant ainsi à une meilleure harmonisation des instruments d'appuis á l'agriculture.

Mots clé : politiques agricoles, pays andins, appui a l'agriculture

¹ Ingeniero Agrónomo (Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Valencia, España); Ph. D. en Economía Agraria (Universidad Politécnica de Valencia, España). Catedrático de Economía Aplicada y Director del Grupo de Economía Internacional, Universidad Politécnica de Valencia. **Dirección postal:** Camino de Vera s/n. Campus Universidad Politécnica de Valencia, Edificio Escuela Técnica de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Valencia, 46022. Valencia, España. **Teléfono:** +34-96-3877478; fax: +34-96-3879803; **e-mail:** jmgarcia@prv.upv.es

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es el análisis de las ayudas y los mecanismos de apoyo al sector agropecuario en los países de la subregión andina. Cuatro de estos países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) siguen conformando en la actualidad la Comunidad Andina (CAN), mientras que Venezuela anunció su retirada de la citada área de integración en abril de 2006. Los países de la subregión han constatado en el tiempo la necesidad de contar con estrategias de apoyo al sector agropecuario. Esta necesidad es más acuciante en la medida que avanzan los procesos de apertura exterior de sus sectores agropecuarios, lo que justifica la conveniencia de diseñar agendas internas de política agraria. No obstante, el hecho de que estos países se hayan encontrado inmersos en un prolongado y difícil proceso de integración comercial, entre ellos mismos y con otras áreas económicas, suscita la cuestión relativa a la disparidad de enfoques de política agraria y posiciones negociadoras comerciales, en los ámbitos regional y multilateral.

El estudio que da origen al presente artículo fue realizado hacia fines de 2005 para poner de manifiesto la heterogeneidad de instrumentos de apoyo a la agricultura entre los países de la CAN. A pesar de los cambios ocurridos en este bloque económico en el último año, el autor entiende que los resultados de la investigación siguen siendo de utilidad en cuanto que aluden a la situación de las políticas agrarias en un momento previo a los grandes cambios que van a condicionar el sector agroalimentario de la subregión andina en los próximos años. Entre ellos están: (i) la citada denuncia de la República Bolivariana de Venezuela del Acuerdo de Cartagena aunque, de hecho, se contempla el mantenimiento por cinco años de las ventajas comerciales recibidas y otorgadas, así como la asunción de normas transitorias en el marco del programa de liberación comercial de bienes²; (ii) la finalización de Tratados de Libre Comercio (TLC) de algunos países del área como Colombia y Perú con Estados Unidos de América (EUA), lo cual puede conllevar en un futuro próximo cambios sustanciales en la estructura de comercio agroalimentario de estos países.

De hecho, la falta de armonización de políticas en la integración andina no se produce como consecuencia de los citados procesos, sino que constituye más bien un antecedente de los mismos, así como de la propia crisis de la CAN. Este bloque comercial, aún teniendo unos objetivos ambiciosos como área de integración, avanzó poco en el establecimiento de una regulación supranacional que

2 Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y los Países Miembros de la Comunidad Andina -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Comisión de la Comunidad Andina (Lima, 8 y 9 de agosto de 2006).

minimizara las distorsiones al comercio en los mercados agroalimentarios.

La discusión en el ámbito del presente artículo se concentra en la conveniencia de definir límites sobre las políticas públicas para que éstas no comporten distorsiones de competencia en un área de integración³. El presente artículo no toma una postura explícita en el debate proteccionismo *versus* liberalización, sino que pone de manifiesto la necesidad de armonizar instrumentos de política agraria en los procesos de integración. Para examinar esta cuestión, en la sección 2 se realiza una revisión del marco conceptual de la relación entre política de competencia y política agraria. La sección 3 ofrece una radiografía de las políticas agrarias en los países del área estudiada, sobre la base de aquellas medidas que serían susceptibles de armonizar y que más impacto pueden tener en la competencia⁴. La sección 4 se plantea la viabilidad de armonizar las políticas de apoyo a la agricultura, proponiendo como una opción en la sub-región el desarrollo de sistemas supranacionales de intercambio de información que mejoren la transparencia de las políticas agrarias y faciliten la discusión de cara a una mayor coordinación de las mismas.

2. POLÍTICAS AGRARIAS Y COMPETENCIA. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El conjunto de temas en los mercados agroalimentarios que pertenecen al ámbito de la política de competencia es muy amplio. Los problemas abarcan todos los sectores de la cadena agroalimentaria, desde el poder de mercado de las industrias proveedoras de insumos; pasando por industria y el comercio, hasta el final de la cadena, donde la distribución de alimentos aparece cada vez más concentrada en su fase minorista (Bresnahan y Reis, 1991). Algunos autores han manifestado un alto grado de escepticismo hacia las estrategias de crecimiento basadas en la liberalización del comercio (Rodrik, 1997; Rodríguez y Rodrik, 2001). Las tensiones internacionales entre política agraria y política de competencia aparecen desde el momento en que algunos países, incluidos algunas de las

3 Es preciso reconocer que las distorsiones a la competencia en un proceso de integración regional y la falta de regulación internacional sobre prácticas anti-competitivas son aspectos que se dan con profusión en otras partes del planeta (OECD, 2001; 2005).

4 El autor desea expresar su agradecimiento al personal de la Secretaría General de la Comunidad Andina y del Proyecto Competencia de la Comisión Europea que han asistido en la realización del presente estudio. Asimismo, el autor expresa su agradecimiento a todas las instituciones públicas y privadas de los cinco Países Miembros que atendieron a las entrevistas y enriquecieron con sus puntos de vista e información la realización del estudio. La responsabilidad de las opiniones y/o errores en el texto recae exclusivamente en el autor.

potencias comerciales de la OCDE, han decidido tener una política agraria que discrimina positivamente a favor de las empresas de un sector, sobre la base de argumentos de índole económica o política. En el ámbito agroalimentario, las intervenciones del Estado son habituales y las relaciones con la competencia se manifiestan en un abanico de materias tan diversas como la asignación de contingentes arancelarios (Abbot, 2002), las indicaciones geográficas o de calidad (Carsten y Smarzynska, 2002) o las ayudas nacionales a las empresas.

2.1. LA POLÍTICA AGRARIA COMO GENERADORA DE PODER DE MERCADO

La política agraria se manifiesta en muchos países a través de reglas de juego que suponen la concesión de poder de mercado a ciertos actores económicos. Un ejemplo claro son las empresas estatales comercializadoras, como es el caso del *Canadian Wheat Board*. Pero éste es sólo un ejemplo en el mundo industrializado. El grueso de las políticas agrarias de Estados Unidos y de la Unión Europea puede ser acusado de poner en marcha regulaciones que acaban estableciendo (o distorsionando) los precios en los mercados internacionales. Casos concretos hay muchos, pero se pueden citar, por ejemplo, el maíz amarillo y el algodón (recientemente cuestionados en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC), productos en los que el precio internacional es claramente influido por los subsidios agrícolas en los Estados Unidos. Otro ejemplo es la política azucarera de la Unión Europea (en proceso de reforma tras un panel de la OMC), que ha financiado subvenciones a la exportación, en un contexto de fuerte protección en frontera. En algunos casos las intervenciones aparecen como «correctoras» de distorsiones, bien frente a los subsidios de otros países, bien para contrarrestar las imperfecciones ya existentes en el mercado. En muchos países las regulaciones públicas de los mercados agrarios permanecen como excepciones a la política de competencia.

2.2. COMPETENCIA E INTEGRACIÓN REGIONAL

La literatura que trata de los efectos comerciales sobre la agricultura de las áreas de libre comercio y uniones aduaneras es extensa (Tangermann, 2001; Mathews, 2002). La eliminación de derechos arancelarios aparece como uno de los aspectos centrales de la integración, como lo reconoce el artículo XXIV del GATT. No obstante, se exceptúan de la eliminación, en la medida de lo necesario, las restricciones autorizadas por el propio GATT y el resto de los Acuerdos de la OMC. Ello implica cierta confusión normativa y distorsión en los mercados regionales, en temas como el manejo de contingentes arancelarios nacionales o las compras del Estado.

Dos preguntas se suscitan en relación con las políticas agrarias en el proceso andino de integración regional. La primera es si las políticas de intervención pueden estar justificadas sobre la base de objetivos económicos y no económicos (Winters, 1988). La segunda se refiere al grado en que dichas políticas están implicando distorsiones al comercio intrarregional. La respuesta a ambas preguntas bien puede ser afirmativa en el caso de los países de la subregión andina. En el primer caso, por el reto de abordar una agenda interna de crecimiento sostenible, lucha contra la pobreza y seguridad alimentaria. En el segundo, porque la disparidad de instrumentos de política agraria entra en conflicto con la consolidación de reglas de juego equilibradas para los participantes de la integración regional. En este contexto, la armonización de políticas agrarias aparece como una buena práctica, si bien difícil de alcanzar, más allá del marco definido en la OMC.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE INSTRUMENTOS

La mayoría de los países de la subregión andina cuenta con una política agraria con escasas transferencias a la agricultura. Las estimaciones de la FAO sobre el gasto rural de los países andinos (Gordillo *et al.*, 2004) calculan un gasto por habitante rural y año en el período 1996-2001 de 19,80 dólares de EE.UU. en Bolivia; 30,35 en Colombia; 50,52 en Ecuador; 71,90 en Perú y 121,90 en Venezuela, siendo en todo caso inferior al gasto promedio en América Latina de 139,78 dólares por habitante en áreas rurales durante el citado período.

Todos los países andinos disponen de leyes de promoción del sector agropecuario o le otorgan a éste una atención prioritaria al nivel constitucional. De los objetivos de política agraria incorporados en documentos programáticos o en el propio desarrollo legislativo, se observa un consenso aparente sobre la necesidad de atender a la población rural de escasos recursos, la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible, y la defensa de los valores culturales del medio rural.

En principio, a la altura del último trimestre de 2005, las disparidades de modelos de agricultura en los países andinos no eran tan acentuadas como para impedir una armonización de objetivos de política agropecuaria. Ello parecía venir demostrado por la propia existencia en la CAN de una Política Agropecuaria Común Andina (PACA) cuyos elementos básicos fueron definidos en 1990, teniendo como principal fin «*impulsar una agricultura eficiente y moderna, con capacidad para atraer y aprovechar al máximo los recursos de inversión y el capital humano necesarios, con capacidad para exportar de manera consistente y creciente con el fin de permitir un adecuado nivel de vida a los habitantes andinos*».

La PACA era perfectamente coherente con un esquema de integración profunda que contemplaba la armoni-

zación de instrumentos de política, unas normas sanitarias y fitosanitarias comunes y la eliminación de distorsiones al comercio. Tampoco podía decirse que el proceso andino de armonización de políticas hubiera sido carente de resultados. Se crearon instrumentos comunitarios, tales como el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (Decisión 328), el Sistema Andino de Franjas de Precios y la formación de algunos Grupos *Ad Hoc* por Cadenas Agroindustriales para promover el desarrollo del sector. Sin embargo, los avances se vieron ralentizados por la heterogeneidad de las agendas de negociación individual de los países miembros, lo que finalmente precipitó la reciente crisis de la CAN. Además, el propio dinamismo del comercio intrasubregional trajo consigo la recurrencia de la aplicación de salvaguardias y medidas de carácter sanitario que han sido aplicadas con cierta frecuencia entre los propios países andinos (SGCAN, 2001).

En las próximas páginas examinamos aquellas políticas que en la subregión han influido en mayor grado en la competencia y en la integración comercial. El examen pone en evidencia la diversidad y falta de armonización en los modos de intervención de los países estudiados. Para dicho análisis nos concentramos en los siguientes modos de intervención o áreas de políticas con impacto en el sector agropecuario:

- (i) aranceles;
- (ii) preferencias frente a terceros;
- (iii) contingentes y licencias;
- (iv) mercado interno;
- (v) intervención del Estado en la comercialización;
- (vi) políticas de precios y absorción de cosechas;
- (vii) ayudas a la producción;
- (viii) instrumentos parafiscales; y
- (ix) acuerdos de cadena.

Aunque las circunstancias políticas de los países han variado desde la realización de la investigación hasta la fecha, nuestra intención es subrayar la diversidad de enfoques de política agraria en los países de la subregión así como las dificultades existentes para reducir disparidades en los incentivos a la producción agropecuaria en los países examinados.

(i) Armonización de aranceles

El Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) es un buen ejemplo de intervención en el mercado con el objetivo de «...estabilizar los precios de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales, o por graves distorsiones de los mismos». Los efectos estabilizadores del sistema han sido cuestionados (Villoria y Lee, 2002). Adicionalmente, los acercamientos recientes de Colombia a Estados Unidos de América y de Vene-

zuela al MERCOSUR obligarán a su replanteamiento o eventual sustitución por un sistema de salvaguardias. Además de las críticas al propio SAFP, la falta de armonización de niveles arancelarios consolidados ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) no ha contribuido a consolidar el proceso de integración regional (Torres *et al.*, 2002). El SAFP se aplica por tres países solamente (Colombia, Ecuador y Venezuela), mientras que Perú tiene su propio sistema de franja de precios agrícolas y Bolivia no aplica ningún mecanismo de este tipo. Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela han venido aplicando la estructura arancelaria de la Decisión 370 mientras que Perú sigue aplicando su arancel nacional, evidenciando que en la CAN ha existido la flexibilidad suficiente para coexistir con un Arancel Externo Común (AEC) no armonizado. La falta de consenso sobre la estructura arancelaria viene reflejada en las continuas postergaciones de la puesta en vigencia del AEC.

En el ámbito agropecuario, la adopción de una política comercial común se complica por la disparidad de los derechos consolidados de los distintos países ante la OMC. La Decisión 430 establece que los miembros de la Comunidad Andina deben limitar los derechos variables resultantes del SAFP al nivel necesario para el cumplimiento de sus compromisos sobre aranceles consolidados en la OMC, que son distintos entre los cinco países y, en general, más elevados en Colombia, Ecuador y Venezuela que en el Perú y en Bolivia (que no aplica franja de precios).

(ii) Preferencias a terceros

Los países andinos han ido otorgando preferencias en el marco de acuerdos bilaterales con países terceros. La perforación de la protección comunitaria se ha hecho sentir especialmente en el mercado de oleaginosas, especialmente por los impactos que ocasiona la apertura del mercado venezolano a los productos del MERCOSUR. Existen además otras disposiciones nacionales en Venezuela que exoneran total o parcial de impuestos aduaneros a los productos calificados como de primera necesidad⁵. En este caso, la exoneración no procedía cuando existía producción nacional «suficiente... en los Países Miembros de la Comunidad Andina»⁶, aunque se ha carecido de un protocolo que definiera esta situación, lo que abría un margen de ambigüedad.

Otra modalidad de perforación de la preferencia comunitaria es el contrabando o una forma «light» del mismo, la «subfacturación», con el objetivo de evadir impues-

5 Ley Orgánica de Aduanas de 1999, de Venezuela, Título V, De los Regímenes de Liberación y Suspensión. Capítulo I, De las Liberaciones de Gravámenes.

6 Gaceta Oficial: No. 327.290 del Martes 28 de Enero de 2003.

tos. Se han detectado casos de subfacturación de trigo argentino en Bolivia, que han sido denunciados por la organización ANAPO⁷.

La erosión de la preferencia comunitaria se va acentuando en la medida que los miembros de la CAN suscriben Tratados de Libre Comercio con otros países, en particular con EE.UU. La Decisión 598 establece la obligación de los países miembros de «*preservar el ordenamiento jurídico andino con los Países Miembros de la Comunidad Andina*». No obstante, se dispone en el artículo 4 de la citada Decisión que las negociaciones «*deberán ser notificadas a la Comisión antes de la firma del Acuerdo y éstas no podrán ser objetadas al haberse cumplido las consultas previstas en el Artículo 86 del Acuerdo de Cartagena y el artículo 2 de la presente Decisión*». Esta redacción ha dejado un amplio margen de maniobra para negociar individualmente acuerdos comerciales, a pesar de que esto se hará «*excepcionalmente*», según la redacción de la citada Decisión (Artículo 1). En la flexibilidad de interpretación de esta normativa se encuentra el germen de muchos de los problemas que enfrentaría la CAN en 2006, como la propia retirada de Venezuela.

(iii) Contingentes y licencias

Tres de los países miembros de la subregión (Colombia, Ecuador y Venezuela) han notificado contingentes de importación a la OMC en virtud de los acuerdos de acceso al mercado del Acuerdo sobre la Agricultura. La administración de contingentes siempre fue nacional, a pesar de tratarse de países de un mismo bloque comercial, y no siguió nunca planteamientos comunitarios. Así, en Colombia existe un Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios, que permite que la asignación de estos contingentes se realice en la Bolsas de Productos Agropecuarios a través de una subasta.

En Ecuador no existe una legislación precisa sobre los criterios utilizados para la atribución de contingentes. De manera general, los contingentes son asignados a los importadores en función de su consumo histórico, sobre la base de un acuerdo interministerial basado en una recomendación del Comité de contingentes arancelarios. El Acuerdo interministerial N° 100 establece que las importaciones dentro de los límites del contingente deben efectuarse durante un período determinado del año, llamado «*período contingentario*»; así se evita que las importaciones se efectúen al mismo tiempo que la cosecha nacional. Los contingentes pueden estar sujetos al mismo tiempo a prescripciones en materia de absorción de la producción nacional. En cuanto a las licencias de importación, hasta el

7 (ANAPO: Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas, Bolivia). La liberación total de aranceles evitaría este problema, pero anularía el margen de preferencia a la producción de trigo boliviano.

2004 se aplicaba en Ecuador un régimen de licencias de importación a 750 posiciones arancelarias a diez dígitos correspondientes a productos agrícolas⁸. En marzo de 2004 la Secretaría General de la CAN estableció que la licencia de importación es un procedimiento que exige el cumplimiento de formalidades que influyen, complican y convierten en más costosos los procesos de importación, lo que llevó al Gobierno ecuatoriano a reducir las listas de productos sometidos a licencias⁹.

Venezuela no administró contingentes arancelarios hasta 1997, cuando adoptó un mecanismo para la administración de contingentes arancelarios para las importaciones de maíz amarillo y sorgo¹⁰. Antes de 1997, Venezuela admitía productos sujetos a contingentes sin otra restricción que un arancel igual o menor que la tasa del arancel consolidado dentro del contingente. En el año 2000 Venezuela introdujo la administración de contingentes arancelarios a través de licencias a la importación para 15 productos adicionales. El sistema de licencias entró en vigor en noviembre de 1999 con base en el criterio de importaciones históricas. Desde entonces, el régimen se ha administrado de manera flexible y tiene en cuenta las opiniones de las Juntas Nacionales y las estimaciones de la producción nacional, «*a efectos de armonizarla con las políticas de administración de contingente arancelario*»¹¹.

(iv) Perfeccionamiento del mercado común

A finales de 2005, la CAN estaba en proceso de consolidación como una de las áreas del continente americano más avanzadas en términos de proporción de las subpartidas del comercio de bienes entre países miembros que ya se encuentran libres de aranceles. Las listas de excepción pendientes entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela habían sido ya desmontadas y el comercio entre esos cuatro países disfrutaba de un arancel base igual a cero, salvando la existencia de salvaguardias. En lo que respecta a Perú, este país miembro se comprometió a culminar la liberación de aranceles sobre las importaciones intrarregionales para finales de 2005. Por estas fechas sólo quedaban por liberar algunos sectores sensibles en la CAN como la leche, las carnes de bovino y aves, el maíz y el azúcar.

La integración comercial agropecuaria andina se ha visto obstaculizada por medidas de defensa comercial (SGCAN, 2005). Se suele argumentar la necesidad de estas medidas para hacer frente a las distorsiones del co-

8 Resolución N° 183 del Consejo de Comercio Exterior e inversiones.

9 Artículo 2, Resolución N° 297 de COMEXI.

10 Documento de la OMC G/AG/N/VEN/20 de 6 de junio de 2001.

11 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela del 10 de mayo de 2005.

mercio aún existentes en la región. Sólo en la cadena de productos oleaginosos se registraron entre octubre de 2001 y enero de 2004 10 casos de imposición de medidas de defensa comercial (INTAL, 2005). En 2005, los países andinos seguían aplicando barreras al comercio como es el caso de la salvaguardia impuesta por Venezuela a las importaciones de aceites refinados y grasas de Colombia y Perú; la salvaguardia impuesta por Colombia que estableció cupo y licencias previas para las importaciones de aceites refinados y margarinas; la aplicación por Ecuador de licencias previas a la importación de los países miembros de aceites refinados y grasas; y la salvaguardia aplicada por Perú a las importaciones de mantecas y grasa vegetales de Colombia y Venezuela, a través de derechos correctivos. En todos los casos, la Secretaría General de la CAN ha actuado y en algunos casos el Tribunal se ha pronunciado sobre las medidas aplicadas, indicando su suspensión.

En 2004 y 2005 se aplicaron salvaguardias al comercio azucarero, como la impuesta por Bolivia a través de derechos arancelarios y contingentes a las importaciones originarias en Colombia, Perú y Venezuela; la aplicada por Colombia a través de cupos y licencias previas; y la aplicada por Venezuela frente a las importaciones procedentes de Colombia y Perú, a través de licencias y contingentes.

Finalmente, la cadena del arroz también se ha sometido a salvaguardia agropecuaria, esta vez por Colombia, país que limitó las importaciones originarias en Perú y Venezuela a través de un contingente de 18.881 toneladas de arroz *paddy*, con un arancel extracuota del 30%. El contingente estuvo vigente hasta el 14 de julio de 2005 y fue sustituido por una medida especial del Artículo 90 del Acuerdo de Cartagena, que limita las importaciones de arroz a las cantidades que se requieran para «*el abastecimiento normal de la demanda interna, con un arancel de 15%*».

No es extraño observar que las acciones de salvaguardia se sucedan en productos agropecuarios que tienen mayores dificultades de adaptarse a la competencia. Una solución provisional, planteada por algunos gremios de productores, ha sido la de llegar a acuerdos de distribución del mercado. Cuando esta solución falla, se apela al Estado como mecanismo «administrador» del comercio. Las salvaguardias y otras medidas de defensa comercial, a lo sumo, constituyen una de las materias que más tiempo y energías exigen de la Secretaría General, aunque en un verdadero mercado común, el concepto de salvaguardia no tendría sentido.

(v) Participación del Estado en la comercialización

El Estado en los países de la subregión no se ha abstenido de intervenir en los mercados, sobre todo con la finalidad

de constituir existencias con fines de seguridad alimentaria. En Bolivia, el instrumento Compro Boliviano¹² permitió al Estado boliviano fomentar la compra de productos y servicios producidos y/o elaborados por empresas bolivianas, con claras ventajas para los pequeños productores.

En el Perú, la política de los noventa incluyó intervenciones esporádicas en la compra y distribución de algunos productos e insumos, principalmente con fines de asistencia alimentaria o ayuda a los agricultores cuando se presentaba una sobreproducción de arroz y papa. Desde 2002 está en vigencia la orientación de las compras estatales de productos agroalimentarios de los programas de asistencia alimentaria a través de la Bolsa de Productos (se estima que un 50% de lo transado en el 2002 corresponde a compras agroalimentarias del Estado). En la Ley N° 27.060 de 6 de febrero de 1999, que regulaba las compras de productos en el marco del PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), se autorizaron las compras directas de productos alimenticios nacionales de los pequeños productores locales.

La intervención del Estado como adquirente de productos agroalimentarios ha sido más significativa en Venezuela, donde la empresa pública CASA (Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas) ha realizado compras al nivel doméstico e internacional, dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria de sectores desfavorecidos del país y, en algunos productos como el café, a paliar la sobreoferta estacional. En la práctica, se ha creado un circuito público de comercialización en manos del Estado (a través de la red MERCAL), apoyado con importaciones estatales directas.

(vi) Precios y absorción de cosechas

Son escasos los ejemplos en la subregión de mecanismos de garantía de precios respaldados con fondos públicos. Son más comunes los acuerdos privados entre los productores y la industria, bajo la supervisión del Estado. En Bolivia es habitual la negociación colectiva de la soya con la industria elaboradora. En el Perú, los productores de maíz y sorgo han venido firmando acuerdos de compra con los avicultores de parte de la producción nacional, bajo los auspicios del Ministerio de Agricultura. En Ecuador el Gobierno interviene en la fijación de los precios sólo «en casos especiales de excepción». Sin embargo, en productos de exportación como el banano, el café y el cacao, el Gobierno está facultado para establecer precios mínimos referenciales de venta a los exportadores. En banano, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y

12 Decreto Supremo No. 27.328 de 31 de enero de 2004.

Ganadería debe organizar negociaciones entre los exportadores y productores cada tres meses.

En Venezuela el Estado ha intervenido al amparo de la Ley de Mercadeo Agrícola de 2002. La Ley busca mejorar las condiciones seguridad alimentaria y contribuir a incrementar la producción agrícola interna. Esta norma establece la creación de las «Juntas Nacionales» (Comités de cadenas productivas), contingentes (convenios de absorción) y precios de Sostenimiento. El Gobierno concierta con las Juntas Nacionales por rubro franjas de sostenimiento de precios para la compra y venta de productos agrícolas, así como precios de referencia para la venta a la industria de las materias agrícolas. Complementariamente, en aquellos productos que el Ejecutivo Nacional y por recomendación del Consejo Nacional de la Alimentación se declaren sensibles, se promueven convenios de compraventa «para subsanar distorsiones del mercado o corregir situaciones que perjudiquen o afecten gravemente al consumidor». En la Ley se añade que «cuando no se lograra acuerdo respecto al precio y agotadas las gestiones para su concertación, el ministerio competente lo fijará. En ambos casos, dicho precio, será de obligatorio cumplimiento».

En Colombia la subasta de contingentes de importación se condiciona a un grado de absorción de la producción nacional. En algunos productos (por ejemplo, maíz amarillo tecnificado) se promueven acuerdos de cadena que permiten que los industriales y productores compartan el ahorro derivado del diferimento arancelario, a través de una fórmula de precios para determinar el precio mínimo de compra de la cosecha nacional.

También, en Ecuador, la absorción de una parte de la producción nacional ha actuado como requisito para la autorización de importar un producto sujeto a contingente arancelario. Las condiciones de absorción de la producción nacional pueden extenderse a todo producto «sensible» y no sólo a aquellos productos para los que se aplican contingentes arancelarios administrados en el marco de la OMC. Las prescripciones en materia de absorción se administran por medio de la Corporación Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios, donde los importadores deben inscribirse para, sobre la base de las compras registradas de producción nacional, el importador solicite la autorización de importar.

En el Perú la absorción de cosecha interna se vincula a la política de incentivos fiscales. Así, un Decreto Supremo (DS) 007 de 2002 estableció el porcentaje mínimo de utilización de insumos agropecuarios de origen nacional que deben incluirse en las actividades agroindustriales beneficiadas por la Ley de Promoción del Sector Agraria.

(vii) Incentivos a la Producción

Raramente en la subregión andina se han otorgado apoyos directos a los ingresos de los productores, con la casi

excepción de Colombia. En este país la política de apoyo a los precios adopta diversas formas. En algunos productos el Estado subsidia los precios directamente. Tal es el caso del algodón, donde la Bolsa Nacional Agropecuaria paga a los agricultores una compensación equivalente entre un precio de garantía y el valor resultante de una fórmula que captura el precio de paridad de importación del algodón. En arroz el Gobierno otorga un Incentivo al Almacenamiento, cuyo valor depende de un precio mínimo que debe respetar el comprador del arroz desde el inicio del programa. Otro mecanismo de apoyo es la cobertura cambiaria para proteger a los productores de maíz amarillo, sorgo y soya de la revaluación del peso frente al dólar. Otra política que proporciona estabilidad de precios es la relacionada con los Fondos de Estabilización, que se aplican a algunos productos como la leche, el azúcar y el aceite de palma, que tienen por objeto mantener «un ingreso remunerativo a los productores, regular la producción nacional y fomentar las exportaciones» de productos sujetos a fuertes ciclos de precios internacionales. Sus recursos provienen del presupuesto nacional, a través del aporte de capital semilla, de los fondos parafiscales y de las cesiones de estabilización que obligan a ceder parte de los ingresos que los ingenios obtienen de la venta ‘excesiva’ de azúcar en los mercados de altos precios, mientras compensa a aquellos que orientan sus ventas hacia mercados con precios menos favorables. Aunque los recursos de los fondos son esencialmente de origen privado, el marco jurídico de los fondos está en el ámbito del Gobierno, lo que suscita la cuestión de si habría que encuadrar los Fondos como una medida de apoyo a la exportación (Prada, 2004). Así, en enero de 2005, la Secretaría General de la CAN inició una investigación para la aplicación de medidas para corregir distorsiones en la competencia ocasionadas por la supuesta fijación de los precios de venta de los aceites crudos de palma y palmiste en Colombia¹³.

El resto de los países miembros de la CAN carece en la práctica de mecanismos de apoyo a los precios. Una excepción podría ser la política algodonera del Perú. En 2005 el Gobierno de este país destinó una suma de 25 millones de nuevos soles al Programa de Apoyo a la Formalización del Comercio Algodonero, mediante el pago de un bono por quintal rama de algodón comprometido con los productores. Además, el Gobierno peruano contempló la puesta en marcha de un «programa de compensación» a los productores nacionales de algodón, maíz amarillo duro y trigo, a raíz de la reducción de los aranceles por la firma del TLC con EE.UU. La concesión de pagos directos como mecanismo de compensación ante

13 Resolución 892 de la Secretaría General de la CAN.

los TLC también se encontraba en discusión en Colombia.

(viii) Instrumentos parafiscales

La posibilidad de que las cadenas participen en el cofinanciamiento de actividades de desarrollo puede suscitar cuestiones de debate relacionadas con la voluntariedad de las cuotas, la fuerza legal de la normativa de los fondos y el papel del Estado como supervisor del cumplimiento de dicha normativa. En Colombia se crearon en la década de 1960 unos fondos de fomento por producto, con recursos provenientes fundamentalmente de cuotas parafiscales, con funciones de investigación y transferencia de tecnología, mejoras a la comercialización del producto y apoyo a las exportaciones. A partir de 1990, con la creación del Fondo de la Panela, se inició una ampliación de funciones, que se extienden a la creación de nuevas industrias, la construcción de infraestructuras, la promoción del consumo y la diversificación de la producción.

En Venezuela entró en vigor la Ley de Contribuciones Parafiscales (2001), que regula el «*financiamiento de la investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y otras actividades que promuevan la productividad y competitividad del sector agrícola venezolano, bajo el principio de la sustentabilidad*». Según el artículo 6 de la citada Ley, son sujetos obligados a la contribución parafiscal, en todos los casos, los productores del rubro de que se trate, la agroindustria y las empresas que actúan con fines de intermediación o de transformación.

(ix) Acuerdos de cadena

Los Acuerdos de Cadena han sido planteados como mecanismos para alcanzar una mayor competitividad de la cadena, sobre todo en aquellos sectores organizados verticalmente. Se trata de acuerdos esencialmente privados, pero suelen ser asistidos o supervisados por el sector público, a través de los Ministerios del ramo. En Colombia esta política fue impulsada desde mediados de la década de 1990 con la política de Pactos de Competitividad. Un papel similar en la actualidad es el que tienen las Juntas Nacionales por cadena en Venezuela, si bien en este caso la Junta aparece como un organismo fuertemente reglamentado por el Estado¹⁴. En el Perú la administración de Alejandro Toledo fomentó algunos acuerdos institucionales público-privados, principalmente entre los sectores avícola y maicero. En Ecuador el papel de las organizaciones de productores ha cobrado importancia,

como manifestación de una nueva institucionalidad apoyada en el sector privado. A este respecto merecen destacarse tanto las organizaciones nacionales indígenas como el desarrollo de actividades a través de las Cámaras de Agricultura. Puede mencionarse el desarrollo de los Consejos Consultivos Agropecuarios (impulsados en 1998) como espacios de concertación entre los gremios que conforman algunas cadenas productivas. En Bolivia los Acuerdos Bolivianos de Competitividad (ABC) en 2004 y 2005 definieron acciones y responsabilidades compartidas del Gobierno y el sector privado, incluyendo financiamiento y crédito; ciencia, tecnología e innovación; normativa y simplificación de trámites; infraestructura y logística; calidad y desarrollo humano.

4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.1. EVALUACIÓN CUALITATIVA DE POLÍTICAS AGRARIAS

En el cuadro N° 1 se realiza una evaluación «cualitativa» de la importancia que cada país otorgaba en el período estudiado a los instrumentos de política agraria examinados en la sección anterior.

Hay que destacar que se trata de una evaluación subjetiva de la importancia de los distintos instrumentos en los países de la subregión y por tanto las valoraciones no corresponden a un indicador mensurable. Sin embargo, se puede visualizar que la significación de cada instrumento varía de país a país y que cada país se caracteriza por la utilización de uno o varios instrumentos, y por una estrategia «revelada» por sus acciones («*por sus obras los conoceréis*»). En el período de estudio, Bolivia, Ecuador y hasta cierto punto, Perú, seguían un enfoque de política agraria que podemos denominar «liberal», mientras que en Colombia y Venezuela los niveles de intervención del Estado en la agricultura eran más apreciables.

Como «hechos diferenciales» puede caracterizarse a Ecuador, como país cuyo grueso de la política de apoyo descansaba en la protección en frontera, aunque este país presentaba alguna intervención esporádica en los precios. La estrategia de Bolivia ha descansado, por lo menos hasta 2005, en los Acuerdos de Competitividad como instrumento para priorizar las políticas. En Colombia, la utilización de fondos parafiscales como objetivo de estabilidad ha sido un instrumento relevante. La política agraria venezolana se ha caracterizado por la mayor intervención del Estado en la formación de precios, bien mediante regulaciones directas, bien a través del papel comercializador del Estado en la distribución.

En síntesis, sobre la base ya no de los documentos programáticos de los distintos Gobiernos, sino de los instrumentos de política sectorial realmente utilizados, se constata una notable divergencia en la implementación de las políticas agrarias. A esta variedad de instrumentos

¹⁴ Véase la Ley de Mercadeo Agrícola, que dispone incluso que la postulación a la representación en las Juntas Nacionales está reglamentada por el Ejecutivo (artículo 24).

Cuadro 1

Importancia relativa de instrumentos sectoriales					
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Crédito	+	+++	+	+	+++
Comercialización estatal	+	+	+	+	+++
Intervenciones de precios	+	++	++	+	+++
Apoyo a ingresos	+	++	+	+	+
Exenciones tributarias	+	+	+	++	++
Instrumentos parafiscales	+	+++	+	+	++
Acuerdos de cadena	++	++	+	+	++
Ayuda inversión privada	+	++	+	+	+

+ = Política «poco significativa»

++ = Política «algo significativa»

+++ = Política «muy significativa»

Fuente: elaboración propia

se añade la falta de uniformidad en la política arancelaria y a los obstáculos intrarregionales todavía existentes.

4.2. ¿CÓMO ARMONIZAR?

Hay tres posibles enfoques de la política de competencia, en los que se puede encuadrar el tratamiento que podemos otorgar a la política agraria en este ámbito (Levinshon, 1996; McClaren y Josling, 1999). El primero es el de «ausencia de reglas», que implicaría un planteamiento laxo que excluya a la política agraria de la normativa de defensa de la competencia. En la práctica, este enfoque podría leerse como el reconocimiento mutuo de las decisiones de política agraria adoptadas por los países socios del área de integración. Nótese que este planteamiento no tiene mayores consecuencias cuando los niveles de protección y apoyo al sector considerado son relativamente homogéneos. Cuando existe disparidad entre niveles de protección pueden darse dos tipos de distorsión. El primero se relaciona con la competencia desleal de aquellas cadenas subsidiadas, bien porque reciben incentivos directos, bien porque los gobiernos correspondientes restringen la competencia. El segundo se refiere al comportamiento de «usuario gratuito» de aquellos exportadores que acceden a los mercados regionales relativamente protegidos, sin limitación de acceso y con un margen de preferencia.

Un segundo enfoque de armonización sería el enfoque normativo, donde se plantean reglas que claramente definen unas prácticas que serían ilegales *per se*, por sus efectos negativos potenciales sobre los consumidores y sobre

la eficiencia económica. Este enfoque conlleva la adaptación del marco regulatorio de un estado miembro a un «marco establecido». Adviértase que la adaptación a la normativa multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre subsidios agrícolas o a las disposiciones de un TLC (por ejemplo, con EE.UU.) incorpora elementos de este enfoque, aunque también podrían desarrollarse reglas al nivel andino.

El tercer enfoque es el de «*rule-of-reason*» donde muchas medidas no son ilegales *per se* sino que son evaluadas caso por caso, teniendo en cuenta las consecuencias de esas prácticas sobre la eficiencia del sistema y sobre los consumidores.

El primero y tercer enfoques son los que han sido aplicados a la política agraria en el proceso de integración andino, donde las reglas sobre prohibición de medidas anticompetitivas son más bien laxas y, cuando existen, se encuentran condicionadas a una prueba de daño. El segundo enfoque, el legal, es difícil de aplicar en el contexto actual de disparidad de estrategias de política agraria. Una variante que no se ha ensayado en la integración andina habría sido la obligación de notificar las nuevas medidas de política comercial, según un inventario acordado, lo que imprimiría transparencia al proceso de integración.

4.3 POLÍTICA DE COMPETENCIA EN LA CAN

La normativa andina sobre competencia está basada en la Decisión 608 sobre *Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina*. En contraste

con la normativa europea, la Decisión 608 no establece de manera explícita en la lista de conductas practicadas las ayudas otorgadas por los Estados, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. En otras palabras, la normativa andina no parece aplicar el principio de incompatibilidad general de las ayudas estatales con la libre competencia (y menos la existencia de un sistema único de control como ocurre en el derecho europeo). Aunque ello no quiere decir que las prácticas no competitivas de los Estados sean inmunes al derecho, la autonomía de los países miembros para otorgar ayudas públicas sigue siendo amplia.

No obstante, algunas de las prácticas, calificadas como restrictivas de la libre competencia y contenidas en la Decisión 608, muy bien podrían ser el resultado de algunas intervenciones del Estado en la comercialización de productos agropecuarios. En concreto, se refiere aquí a los acuerdos que tengan el propósito o el efecto de fijar directa o indirectamente precios u otras condiciones de comercialización, repartir el mercado de bienes o servicios, impedir o dificultar el acceso de competidores actuales o potenciales en un mercado, y coordinar resultados en licitaciones o concursos públicos.

La no clarificación de las reglas de competencia en el sector agrario ha llevado a una «zona gris» al nivel normativo. En la Decisión 608 se habla de la posibilidad de exclusión de *«actividades económicas sensibles necesarias para lograr los objetivos fundamentales de su política»*, bajo ciertas condiciones, lo que deja un margen de maniobra a los países miembros, sobre todo cuando los efectos de las políticas de un país miembro no acaban de manifestar unos efectos en el territorio de otro país miembro. En la Decisión 458 sobre subsidios en el comercio intrasubregional se excluyen del ámbito de aplicación de esa Decisión a las ayudas exentas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, pero nada se dice con respecto a las ayudas internas con efectos de distorsión que algunos países como Colombia y Venezuela están todavía autorizados a otorgar por la OMC (*«caja ámbar»*).

Los objetivos de la Política Agropecuaria Común Andina contemplaban la *«armonización de políticas sectoriales»* y la *«armonización de condiciones de competencia»*, pero han estado lejos de aclarar la jerarquía entre política agraria y política de competencia. Ello contrasta con el derecho europeo, que sí establece unos objetivos de la Política Agrícola Común, PAC (artículo 33 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, CE); también ocurre con una excepción explícita (artículo 36 del Tratado CE) que establece que las normas de competencia se aplicarán a la producción e intercambio de productos agrícolas sólo en la medida en que lo determine el Consejo (Monti, 2003).

En síntesis, existe confusión sobre la aplicación de las reglas de competencia al ámbito de las políticas agrarias en los países de la subregión, al menos en lo que concierne a la normativa de la CAN. No parece que se haya establecido una incompatibilidad general de las ayudas estatales con la libre competencia. Pero algunas intervenciones del Estado en la agricultura podrían quedar sujetas a dicha normativa. Y existen además algunas intervenciones comunitarias en el sistema de precios (concretamente el SAFP). Por ello resulta necesario clarificar el posible conflicto entre política agraria y política de competencia. Y este comentario no se aplica sólo a asuntos de carácter transnacional, sino también a los de orden doméstico, ámbito donde una política de apoyo a la agricultura basada en mecanismos como las compras estatales o la ayuda a los pequeños productores podría verse en contradicción con la normativa de competencia.

4.4. EL CONCEPTO DE SUBSIDIO EN LA NORMATIVA ANDINA

La Decisión 457 de la Comisión de la CAN¹⁵ aporta algunas orientaciones para delimitar el concepto de ayuda estatal en el ámbito de la CAN. Concretamente, el artículo 8 define que existe subvención *«cuando se otorgue un beneficio mediante una contribución financiera del gobierno o cualquier organismo público en el territorio del país de origen o de exportación, o mediante alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios»*. Se sigue un sentido coincidente al establecido en el Artículo XVI del GATT-1994. No todas las subvenciones se consideran distorsionantes del comercio, sino sólo las específicas para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (artículo 9). La especificidad existe cuando la subvención se limita explícitamente a determinadas empresas o grupos de empresas (Artículo 10). La no especificidad depende de la existencia de criterios o condiciones objetivas que rijan el derecho a obtener la subvención, sin favorecer a determinadas empresas en detrimento de otras. El artículo 12 considera específicas las subvenciones supeditadas a resultados de exportación o al empleo de productos nacionales frente a los importados. Las subvenciones no específicas no son objeto de medidas compensatorias. Bajo este criterio y de acuerdo con la normativa andina, muchas de las medidas del *compartimiento verde*, admitidas por la OMC, parecen encajar bien como subvenciones no específicas. También podrían incluirse en esta categoría muchas de las medidas consideradas como programas de desarrollo (inversión pública de interés general).

15 «Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de subvenciones en importaciones de productos originarios de Países Miembros de la Comunidad Andina».

Ahora bien, de acuerdo con la citada Decisión no todas las subvenciones específicas serán objeto de medidas compensatorias. Los artículos 14 al 17 excluyen explícitamente de ser objeto de medidas compensatorias a algunas ayudas, bajo ciertos límites que establecen los citados artículos. En concreto se refiere a: i) las subvenciones para actividades de investigación realizadas por empresas o por instituciones de enseñanza superior o de investigación contratadas por empresas (artículo 15); ii) las subvenciones destinadas a asistir a regiones desfavorecidas, otorgadas con arreglo a un marco general de desarrollo regional y que no serían específicas dentro de cada una de las regiones que podrían optar a ellas (artículo 16); y iii) las subvenciones para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas (artículo 17).

El artículo 14 incorpora otro criterio de exclusión de ayudas específicas. En concreto, dicho artículo excluye de aplicación de medidas compensatorias a todas las medidas exentas conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Hace referencia explícita a su Anexo 2 («compartimiento verde») y «que estén exentas de la aplicación de medidas compensatorias conforme a lo previsto en dicho Acuerdo» (Artículo 14, literal c). Dada la referencia al Acuerdo, la exención se amplía a las medidas de ayuda interna no pertenecientes al *compartimiento verde* (*compartimiento azul*, *de minimis* y programas de desarrollo). Sin embargo esa exención, de acuerdo con el Artículo 13 del Acuerdo (la «cláusula de paz»), está supeditada a que las medidas en cuestión no otorguen ayuda a un producto básico específico por encima de la decidida durante la campaña de comercialización de 1992 (y, por supuesto, a la validez de la *cláusula de paz* -ver más adelante-).

Para garantizar la exención de la aplicación de medidas compensatorias en el futuro, sería necesaria la continuación de la «cláusula de paz» (Chambovey, 2002). Ésta dispone que, por un período de 9 años (que expiró en 2003), las medidas de ayuda interna exentas citadas en el párrafo anterior no podrían ser objeto de imposición de derechos compensatorios o de otras medidas aplicables a las subvenciones que estén basadas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC. El resto de medidas de ayuda interna podrán ser objeto de imposición de derechos compensatorios, incluso con «cláusula de paz», pero los miembros de la OMC se comprometieron a mostrar la debida moderación en la iniciación de investigaciones.

En síntesis, las subvenciones específicas, así como las no contempladas en los artículos 15, 16 y 17 de la mencionada Decisión, son susceptibles de aplicación de me-

didias compensatorias, aunque la normativa andina no exige ni la eliminación de estas medidas ni su armonización entre los países miembros de la CAN. Adicionalmente, una «cláusula de paz» renovada en el marco de un nuevo Acuerdo sobre la Agricultura podría de nuevo ampliar las medidas exentas, aunque es pronto para conocer cuál puede ser el resultado de la negociación multilateral actualmente en curso (IPC, 2005).

El ASMC ya ha sido invocado recientemente en un caso de controversia comercial en la OMC, aunque en un contexto extra-andino. Ocurrió en el reciente panel del algodón, donde Brasil actuó de reclamante y los EE.UU. como parte reclamada, donde además se aplicó el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura. El Grupo Especial constató (y el Órgano de Apelación confirmó) que los pagos por contratos de producción flexible y los pagos directos otorgados por EE.UU. no son «ayuda a los ingresos desconectada» (en el sentido del compartimiento azul), ni son medidas pertenecientes al *compartimiento verde*, por tanto, no están protegidos de impugnación.

4.5. INFORMACIÓN COMO PASO PREVIO A LA ARMONIZACIÓN

La armonización de políticas agropecuarias en la CAN a corto plazo resulta una misión imposible cuando no existe una estrategia coordinada de política agraria en la práctica. En cierta medida, el marco multilateral ha sido lo más eficaz para la armonización de políticas en la subregión. Pero sería poco realista esperar que los países delegaran soberanía en el área de políticas agrarias donde la propia OMC sigue admitiendo grados de libertad apreciables a sus miembros.

La armonización de políticas constituye un valor esencial de la integración andina. Pero para poder pensar en ella hay que acometer acciones de coordinación que también tienen un valor *per se*. Un antecedente de este planteamiento puede encontrarse en el MERCOSUR, donde se ha impulsado un mecanismo de información de las políticas agrícolas, primero tomando como base las notificaciones al Comité de Agricultura de la OMC, para acometer más adelante un inventario de políticas agrícolas en el marco de la Red de Políticas Agrícolas (REDPA), dependiente del Consejo Agropecuario del Sur, con la asistencia del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

Una política de transparencia en la aplicación de mecanismos de apoyo al sector agropecuario constituye un paso previo a la armonización de las políticas agropecuarias entre países inmersos en procesos de integración. La transparencia se vería impulsada a través del compromiso de los países implicados de realizar un informe de carácter semestral o anual de todas las políticas de apoyo al sector agrario. El diseño de este informe, o sistema de

información, debería resultar de un consenso entre los gobiernos concernidos.

5. CONCLUSIONES

Desde una visión optimista, se podría haber observado el proceso de integración andina como una *geometría variable* de acciones de política comercial y, al mismo tiempo, de la aplicación de un principio de lealtad en la puesta en marcha de instrumentos, a partir de los procedimientos de consulta previstos en el ordenamiento jurídico andino. Una visión menos optimista, más bien realista, conduce a la constatación de las múltiples excepciones que socavaron los principios de la Unión Aduanera y que constituyen un factor de disgregación en el área de integración. Estas excepciones generan distorsiones en el comercio intrarregional, manifestadas por ejemplo en la forma de contrabando, reglas diferentes en la gestión de contingentes, un sistema complejo de reglas de origen, ausencia de un verdadero mercado común, imposición de salvaguardias en productos sensibles. Más que de Unión Aduanera, el proceso de integración andino debía haberse contemplado como una zona de libre comercio *imperfecta*, por utilizar un eufemismo, como quedó reflejado en las crisis de la CAN sobrevenidas en 2006.

En la práctica, la tarea de armonizar políticas comerciales aparece hoy como una meta, si no imposible, sí lejos de alcanzar. Esto quedó confirmado por la firma de TLCs con los EUA por dos de los países de la CAN (Colombia y Perú) y en la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República Bolivariana de Venezuela. La convergencia de instrumentos de política sectorial entre los países del área puede verse empujada por la liberalización del comercio agrícola. Pero en la medida que ésta progresa, la necesidad de una agenda interna de políticas agrarias aparece como más perentoria. El amplio margen de maniobra que las reglas de la OMC permiten y seguramente permitirán tras la Agenda de Desarrollo de Doha, debería ser contemplado como una oportunidad para que la reforma del comercio agroalimentario se inserte como un elemento más, no precisamente limitativo, de las estrategias de reforma institucional que pueden ser adoptadas por estos países.

Los objetivos de armonización de políticas y programas de sanidad animal y vegetal, así como la mejora de la competitividad de los sectores productivos, siguen estando vigentes como parte de la agenda de los países de la subregión. Así mismo, objetivos como la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza deben ser incorporados a la agenda de trabajo común. La creación de un sistema supranacional de intercambio de información sobre políticas agrarias sería otra opción coherente con las iniciativas ya tomadas en el ámbito

hemisférico.

Los países andinos no entendieron las ventajas de conformar un bloque económico; un bloque que pudiera negociar conjuntamente tratados internacionales y que tuviera como argumento su importancia comercial, su población y el innegable peso de su sector rural como valor cultural y motor de desarrollo. Ante las ventajas derivadas de la conformación de un bloque económico, los costes de armonización de la política comercial no parecían sustanciales. Quizás deba ponerse el «reloj a cero» y recomenzar con objetivos modestos como la consolidación de un sistema de información de políticas que al menos permita a cada país evaluar su estrategia por comparación con los vecinos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOT, Ph. 2002. «Tariff-rate quotas: failed market access instrument?» En: *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 9 (1): 109-130.
- BRESNAHAN, T.; REISS, P. 1991. «Entry and Competition in Concentrated Markets». En: *Journal of Political Economy*, Vol. 99 (5): 977-1.009.
- CARSTEN, F.; SMARZYNSKA, B. 2002. «Trademarks, Geographical Indications and Developing Countries». En: Hoeckman B.; English, P.; Mattoo, A. (Eds.), *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington D.C., World Bank: 403-412.
- CHAMBOVEY, D. 2002. «How the Expiry of the Peace Clause Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework, *Journal of World Trade* 36(2): 305-352.
- CLARKE, R.; DAVIES, S.; DOBSON, P.; WATERSON, M. 2002. *Buyer Power and Competition in European Food Retailing*. Cheltenham (United Kingdom): Edward Elgar.
- FINK, C.; B. SMARZYNSKA. 2002. «Trademarks, Geographical Indications, and Developing Countries». En: Hoeckman B.; English, P.; Mattoo, A. (Eds.), *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington D.C., World Bank: 403-41.
- GORDILLO, G.; ORTEGA, J.; WAGNER, R. 2004. *Enough is not enough. Improving quality in rural spending*. 10th World Bank ABCD Latin American and Caribbean Meeting. San Jose, November 3.
- INTAL. 2005. *Informe Andino n° 2, Desarrollos del Período 2002-2004*. Banco Interamericano de Desarrollo, Marzo.
- INTERNATIONAL POLICY COUNCIL, IPC. 2005. *Building on the July Framework Agreement: Options for Agriculture*. Washington, D.C.: IPC, International Food & Agricultural Trade, Policy Council, Issue Brief, June 2005.
- LEVINSOHN, J. 1996. «Competition policy and international trade». En: BHAGWATI, J.; HUDEC, R. E. (eds.) *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1. Cambridge, Mass: The MIT Press: 329-356.

- MATHEWS, A. 2002. *Regional Integration and Food Security in Developing Countries*. Rome: FAO, TCAS Working Document, December 2002.
- McCLAREN, D.; JOSLING, T. E. 1999. *Competition Policy and International Agricultural Trade*, IATRC Working Paper 99-7
- MONTI, Mario. 2003. *The relationship between CAP and competition policy. Does EU competition law apply to agriculture?* Speech at COGÉCA Conference, Helsinki, 13 November, 2003. Speech 03/537. En: (http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_speeches_by_the_commission.html; consulta: 01/09/2005.
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO, OECD. 2001. *Market concentration in the agro-food sector: selected economic issues* [AGR/CA/APM(2001)18]. Paris: OCDE, Internal OECD note by Secretariat.
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO, OECD. (2005). *Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying And Joint Selling*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP(2005)44, 21/12/2005.
- PRADA OWEN, T. 2004. *Análisis del Efecto en el bienestar de la incorporación del Fondo de Estabilización de precios del azúcar en Colombia*, Monografía de Graduación realizada como parte de los requerimientos para obtener el grado de Master of Arts in Economics, Georgetown University. Mayo 2004.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. *Ley Orgánica de Aduanas*. Gaceta oficial N° 5.353, extraordinaria, del 17 de junio de 1999.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2003. *Exoneración total de impuestos a Productos*. Gaceta oficial N° 327.290, del 28 de enero de 2003.
- RODRÍGUEZ, F.; RODRIK, D. 2001. «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence». En Ben S. BERNANKE y Kenneth ROGOFF (eds.): *NBER Macroeconomics Annual 2000*. MIT Press. Cambridge, Mass.
- RODRIK, D. 1997. *Has globalization gone too far?* Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN, SGCAN. 2001. *Políticas Agrícolas y el apoyo a la agricultura en los países de la Comunidad Andina 1998-1999-Síntesis Subregional, 2001*. Cartagena (Colombia), SGCAN: 71.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN, SGCAN. 2005. «El comercio de productos agropecuarios en los países de la Comunidad Andina», SGT/di/757 del 16 de julio de 2005.
- TANGERMANN, S. 2001. *El futuro de los acuerdos comerciales preferenciales para los países en desarrollo y la actual ronda de negociaciones de la OMC sobre la agricultura*. Rome: FAO, Documento de trabajo N° GE.01-00747. En: http://www.fao.org/trade/docs/TradePref_es.doc; consulta: 01/09/2005.
- TORRES, T.; FAIRLIE, A.; CUADRA, G. 2001. *Apertura Comercial y Protecciones Efectivas en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú Informe Final del Proyecto 2001-PM42.
- VILLORIA, N.; LEE, D. R. 2002. *The Andean Price Band System: Effects on Prices, Protection and Producer Welfare*. En: American Agricultural Economics Association, 2002 Annual Meeting, July 28-31, 2002, Long Beach, California.
- WINTERS, L. A. 1988. *The Socalled «Non-economic» objectives of agricultural policy*. OCDE: Mimeo, OECD Department of Economics and Statistics Working Paper No. 52, April.