

INTRODUCCIÓN

Las agriculturas andinas frente a la globalización y a los TLC*

HENRI REGNAULT

La agricultura está en el centro del debate comercial internacional. En el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los bloqueos del Ciclo de Doha de las negociaciones comerciales multilaterales se imputan ampliamente el expediente agrícola, en general, y las subvenciones agrícolas de los países desarrollados, en particular; aunque la realidad es un poco más compleja y una explicación realista de los bloqueos debe también tener en cuenta otros múltiples aspectos (servicios, propiedad intelectual, inversión, contratos públicos, normas de competencia, etcétera). La liberalización comercial agrícola empezó con la conclusión de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) (1993); por ende, tardíamente con relación a la liberalización comercial industrial iniciada a partir de la creación del GATT en 1947: en este retraso de la liberalización agrícola se puede observar un efecto de la complejidad de un expediente que no solamente pone en juego empleos e intereses económicos —lo cual desde ya no es desdeñable—, sino también equilibrios sociales articulados en dinámicas territoriales y medioambientales que justifican, desde el inicio, enfoques pluridisciplinarios que no se limitan únicamente al campo de la economía.

No obstante, las lentitudes y los bloqueos relativos a la liberalización comercial multilateral agrícola no deben ser el árbol que oculta al bosque. Una parte muy importante de la liberalización comercial agrícola se realizó, o está en curso, a escalas más limitadas, regionales por supuesto: en Europa con la Política Agraria Común (PAC) o en Norteamérica con el Tratado de Libre Comercio de América

* Texto traducido del francés por Ana Rosa Tealdo.

del Norte (TLCAN); pero bastante más aún, desde hace una década, en el marco de los acuerdos bilaterales de libre comercio que involucran cada vez más a numerosos países de todos los continentes en una red compleja de vínculos bilaterales que el economista americano Jagdish Bhagwati asoció a la imagen del *spaghetti bowl*.

Más allá de las aventuras inmediatas de la liberalización agrícola, pero en vínculo directo e interactivo con ella, se asiste a una verdadera globalización agrícola y agroalimentaria que tiende a uniformizar las normas de consumo y que pone en peligro el mantenimiento de los variados sistemas productivos locales, en simbiosis con las culturas nacionales y las particularidades naturales locales. En el primer trabajo de este libro, «Perspectivas estratégicas del sistema alimentario mundial: el modelo agroindustrial frente al modelo de proximidad», Jean-Louis Rastoin pone en evidencia el lugar que ha ocupado el modelo agroindustrial en el marco de la globalización agroalimentaria.

Los cuatro países andinos que conforman actualmente¹ la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no escapan a la dinámica de la liberalización-globalización, ya sea comprometiéndose de manera voluntaria o pensando en poder abstraerse de ella. Tres países han negociado un TLC con los Estados Unidos: Perú, Colombia y Ecuador. Después de duros debates internos, solamente dos de ellos lo ratificaron, Perú y Colombia, pero hasta el momento solo el TLC con Perú ha sido ratificado por los Estados Unidos. Debido a su reciente cambio político (la elección de Correa para ocupar la presidencia), Ecuador ya no desea ratificar su TLC con los Estados Unidos. En el segundo texto, «La agricultura de los países andinos y los TLC con Estados Unidos», Manuel Chiriboga y Carol Chehab se refieren precisamente a las negociaciones de estos tres TLC. En el tercer texto, «La negociación de Colombia sobre agricultura en la negociación del TLC con Estados Unidos», Felipe Jaramillo analiza de manera más específica el TLC negociado por Colombia y que aún no ha sido ratificado por los Estados Unidos.

Bolivia solo estuvo como observador en las negociaciones Estados Unidos-Países Andinos y, en el marco de la política implementada por el gobierno de Evo Morales, no desea firmar ningún acuerdo de libre comercio —incluso con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)—, porque considera que tales acuerdos pueden atentar contra su soberanía nacional debido a las normas impuestas en cuanto a derechos

¹ Desde el retiro de Venezuela en abril de 2006.

de los inversionistas extranjeros, de propiedad intelectual (en particular sobre las plantas) o contratos públicos. Por el contrario, Bolivia se inscribe en la «dinámica» naciente de la Alternativa Bolivariana de las Américas y el Caribe (ALBA) y no preconiza los TLC, sino más bien los TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos, según la fórmula de Evo Morales). En el cuarto texto, «Fortalezas y vulnerabilidades de las agriculturas bolivianas frente a procesos de apertura de mercados, TLC y globalización agrícola», José Núñez del Prado hace explícitas las especificidades y las posiciones bolivianas relativas a este expediente.

Los debates andinos que acompañaron el proceso de negociación con los Estados Unidos no son comprensibles fuera de la historia de las relaciones comerciales entre estas dos zonas. En los años noventa, los Estados Unidos, en el marco de una política comercial preferencial no recíproca iniciada con la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative), propusieron a los países andinos un régimen comercial conocido bajo el nombre Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), renegociado a principios de esta década como Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) concediendo, en particular, cuotas arancelarias con arancel cero para algunas producciones agrícolas. Estas cuotas permitieron desarrollar nichos exportadores sobre productos bien definidos (espárrago, alcachofa y pimienta para Perú, por ejemplo) y; por lo tanto, dieron nacimiento a grupos de presión exportadores. El final programado de las preferencias unilaterales americanas y la necesaria firma de acuerdos bilaterales recíprocos de libre comercio para mantener los nichos exportadores transformó evidentemente a estos grupos de presión exportadores en ardientes partidarios de los TLC. En el quinto texto, «TLC, globalización y asimetrías de la economía y la agricultura peruana», Jorge Torres Zorrilla presenta claramente todas las oportunidades que un país andino como el Perú puede esperar a partir de la implementación de un TLC con grandes países desarrollados.

Pero la bilateralidad de las preferencias comerciales entre los Estados Unidos y los países andinos que firman un TLC no se limita a mantener y aumentar los mercados de los productos agrícolas exportables andinos. Abre también los mercados agrícolas y agroalimentarios de los países andinos a las exportaciones americanas de productos básicos y, en particular, cereales (trigo, arroz, maíz) o de fibras (algodón) producidos en los Estados Unidos en condiciones de productividad y subvenciones sin común medida con las que prevalecen en los países andinos. De ahí la preocupación de los productores andinos de estos productos básicos —incluida la papa (producción especialmente simbólica de la identidad

andina)— ante las perspectivas de competencia de la agricultura americana y ante la incertidumbre de las posibilidades de reconversión, por no tener acceso a los conocimientos y a los capitales necesarios. Pero una intensificación de las relaciones comerciales a través de una liberalización entre la CAN y el MERCOSUR tendría el mismo efecto debido a los escasos costes de producción —sin subvenciones— de Brasil o Argentina. Dos trabajos reunidos en este libro, con diferentes enfoques metodológicos, se refieren a las amenazas que penden sobre dos cultivos importables de Ecuador: en el sexto texto, «La vulnerabilidad social del maíz y el banano frente a la apertura comercial en el Ecuador», Luciano Martínez muestra cómo los productores ecuatorianos tienen mucho que temer en relación con la implementación de un TLC con los Estados Unidos. En el séptimo texto, «Evaluación geo-referenciada de los impactos de un TLC entre Ecuador y los Estados Unidos sobre el sector agrícola ecuatoriano: el caso del arroz», Andrés Schuschny, Carlos Ludeña, Carlos de Miguel y José Durán realizan un análisis fino a escala microrregional de los previsibles impactos del TLC sobre las explotaciones de arroz en función de la accesibilidad de la zona.

¿Los países que van a permanecer fuera del libre comercio van, no obstante, a quedar eximidos de todo impacto perturbador? De ninguna manera. El fin de las preferencias unilaterales americanas, si se produce —lo que no se puede dar por sentado— les hará perder sus nichos exportadores en el mercado americano, en caso de que estos existan. Pero, por otro lado, estos países también corren el riesgo de perder las exportaciones al interior de la CAN cuando no están basadas en una ventaja absoluta de coste de producción: es así, por ejemplo, como Bolivia está perdiendo sus exportaciones de soya al interior de la CAN porque estas no son competitivas (a pesar de elevadas subvenciones, en forma de desgravación de los combustibles), mientras que la soya americana, brasileña o argentina entra a los demás países andinos con aranceles reducidos, ya sea en el marco de los TLC o de acuerdos CAN-MERCOSUR. Del mismo modo, más allá de los TLC o de las relaciones con el MERCOSUR, en el marco de la globalización, incluso bajo sus formas de comercio justo (¿la globalización con rostro humano?), Bolivia se encuentra confrontada a un auge de la quinua que no está exento de plantear problemas: para los consumidores nacionales que constatan alzas de precio difícilmente soportables; para los equilibrios ecológicos de un altiplano frágil que ve disociarse el sistema previo que asociaba quinua y llamas y corre así el riesgo de una degradación de los suelos.

Por lo tanto, todos los países andinos, ya sea que constituyan partes interesadas en el *spaghetti bowl* de los TLC o que se abstengan de toda participación en estos

TLC, están involucrados en la globalización agrícola y agroalimentaria y en las inevitables rearticulaciones que esta induce. En efecto, cada sistema productivo nacional está sometido a una recomposición de sus estructuras internas y de su inserción internacional, en la intersección de la expansión de sus producciones de productos exportables y del estancamiento de sus producciones de productos importables. Pero más allá de estos efectos primarios, analizables en términos económicos, se vislumbran muchas consecuencias e interacciones que pueden analizarse a través de los parámetros de lectura de otras ciencias sociales (sociología, geografía humana) y también de la ecología o de la biología (biodiversidad, degradación de los suelos, desertización, etcétera).

Basándose en sus investigaciones previas o en curso, los investigadores reunidos en Lima se esforzaron por aclarar los cambios inducidos en los países andinos por la globalización agrícola y agroalimentaria a través de la declinación andina de tres palabras clave en los procesos de liberalización: *oportunidad*, *reconversión* y *vulnerabilidad*. En el octavo texto, «Los países en desarrollo frente a la liberalización agrícola: entre oportunidades, reconversiones y vulnerabilidades», Henri Regnault trata precisamente de sistematizar una articulación general de estas tres palabras clave en torno a un paradigma ORV que permite aclarar —de manera estática y dinámica— las políticas de optimización de las trayectorias territoriales.

La globalización es un proceso histórico basado en verdaderas innovaciones técnicas y organizativas. Sería inútil pretender detenerlo, en nombre de una idealización de sociedades previas, duras sin embargo frente a los débiles. Por el contrario, es importante comprender los riesgos para estar en mejores condiciones para administrarlos. Los países andinos, como los otros, tienen que colocarse en el nuevo escenario productivo agrícola y agroalimentario mundial y el actual debate sobre los TLC no es más que un momento en este reposicionamiento. Sus sociedades rurales ya conocen y conocerán aún más el proceso histórico de reducción de los activos agrícolas y en consecuencia de reasignación de los activos entre sectores, regiones y países. Sus modos de consumo alimentario seguirán evolucionando, modificando así las condiciones de la demanda y haciendo que la oferta evolucione. Pero es evidente que las condiciones geográficas, climáticas y sociales inducen fragilidades que pueden hacer que la confrontación de las oportunidades y vulnerabilidades sea explosiva. De allí la importancia que tiene el correcto manejo de dichos fenómenos para facilitar la implementación de reglamentos que tiendan a maximizar los impactos positivos y a minimizar los impactos negativos.