

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA  
Subsecretaría de Política, Comercio e Información Sectorial.

**LOS POSIBLES EFECTOS DE LA LIBERALIZACION AGRÍCOLA SOBRE LOS  
SECTORES PRODUCTIVOS Y SOCIALES VINCULADOS A LA AGRICULTURA EN  
EL ECUADOR: UN PRIMER ANALISIS**

Dr. Manuel Chiriboga- Subsecretario de Políticas del MAG  
Area de Información y Asesoría de Negociaciones Comerciales-Proyecto SICA

Quito, julio de 2003

## CONTENIDO

- I. PRESENTACIÓN
- II. EL MERCADO INTERNACIONAL AGROPECUARIO
  1. Comportamiento del comercio internacional agropecuario
  2. Políticas de apoyo al sector agrícola.
  3. Los apoyos a la agricultura según la clasificación de la OMC.
  4. Concentración en los mercados de distribución de alimentos.
    - a. La distribución de los alimentos directamente al consumidor (venta al por menor) está concentrada en grandes cadenas integradas horizontal y verticalmente
    - b. Monopolio de firmas transnacionales en la producción de semillas y del manejo de material genético
- III. EL COMERCIO MUNDIAL FRENTE AL NUEVO RETO REGIONAL
  1. Los retos de la OMC
  2. Los requerimientos en el ALCA
- IV. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ECUADOR EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA).
  1. Antecedentes
    - a) Elementos de partida
    - b) El Camino para el Sector Agrícola.
    - c) La posición agrícola del ALCA un reflejo del esquema mundial.
  2. Diseño de la estrategia nacional
  3. Participación del Sector Privado y Representantes de la Sociedad Civil
  4. Participación e interacción en la Comunidad Andina.
- V. LA GEOPOLÍTICA DE LA NEGOCIACIÓN ALCA
  1. Búsqueda de la posición complementaria para Ecuador, las alianzas estratégicas
  2. Ecuador y sus peligros en las alianzas
- VI. POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS EN LA NEGOCIACIÓN DEL ALCA
- VII. ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO ECUATORIANO PARA AFRONTAR LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA
  - a) Sobre Negociaciones Comerciales
  - b) Medidas de Apoyo al Sector Agropecuario
- VIII. ANEXO ESTADÍSTICO

**LOS POSIBLES EFECTOS DE LA LIBERALIZACION AGRÍCOLA SOBRE LOS  
SECTORES PRODUCTIVOS Y SOCIALES VINCULADOS A LA AGRICULTURA EN  
EL ECUADOR: UN PRIMER ANALISIS**

Junio/2003

**I. PRESENTACIÓN**

Este ensayo pretende dar respuesta a varios interrogantes sobre el efecto de la liberalización comercial en bienes del sector agrícola ecuatoriano. La apertura comercial que se realice en el hemisferio causará un efecto generalizado en las economías de 34 países, obviamente el impacto será diferente entre los países; justamente el contenido de este documento detalla en resumida forma los antecedentes y estrategias de cómo abordar el complejo mundo de la integración hemisférica llamada Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A continuación se presenta seis aspectos que se debe considerar al tratar de formular una respuesta sobre los efectos de una liberalización comercial: 1) se detalla en forma precisa cual es el entorno del comercio mundial de los productos agrícolas su estructura productiva, políticas de apoyo estatal y concentración de mercado; 2) en la segunda parte de este ensayo el lector podrá observar como se articula el comercio mundial con el desafío lanzado a finales de 1994 el proceso de negociación ALCA; 3) la parte tercera pretende hacer un recuento de la evolución y marco referencial del ALCA y en este contexto como se desarrolló la estrategia del país. 4) la sección cuatro habla sobre el enfoque geopolítico de la negociación, 5) en la sección cinco se establecen escenarios futuros hacia donde puede ir la negociación, y 6) finalmente, el ensayo aspira bosquejar algunas líneas de acción para el sector privado ecuatoriano, conceptualizado en actores productivos primarios, agroindustriales, campesinos e indígenas en el marco de una urgente y directa participación e involucramiento en el

proceso de estructura de una estrategia nacional para este proceso que puede presentar oportunidades y amenazas marcadas para el sector productivo más importante de la economía del Ecuador.

El lector debe tomar en cuenta que la negociación ALCA es un proceso dinámico y evolutivo, las respuestas de los efectos tendrán que ser analizados a la luz de una visión integral del contexto nacional y del comercio mundial.

## **II. EL MERCADO INTERNACIONAL AGROPECUARIO**

### **1. Comportamiento del comercio internacional agropecuario**

Según información de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en su último informe del comercio mundial, este presenta una drástica reducción tanto de las exportaciones mundiales de mercancías como de la producción mundial; mientras en el año 2000 se registraron tasas del 11% y 4% respectivamente, para el año 2001 se presenta un descenso del -1.5% y 1% respectivamente.

A nivel de sectores, si bien los tres grandes grupos de clasificación de la OMC registran reducciones para el año 2001, el mayor descenso se observa en las industrias manufactureras tanto a nivel de las exportaciones mundiales como de la producción mundial, tal como se observa en el cuadro No 1. En cuanto al sector agrícola, las exportaciones registraron un crecimiento del 1,5% en el año 2001 frente al 4% del año 2000, mientras que a nivel de producción fue de 0.5% frente al 1% respectivamente.

En relación a la participación del sector agropecuario en el total del comercio de mercancías a nivel mundial tanto las exportaciones como las importaciones

representan el 9,1% y frente al comercio de productos primarios representan el 40,9%. Este rol del sector agrícola en el comercio tanto de mercancías como de bienes primarios, presentan diferencias de acuerdo a la región, así se tiene que para América Latina a nivel del comercio total de mercancías representa el 18.1% de las exportaciones y el 9,3% de las importaciones y en relación a la comercialización de productos primarios el 45,6% y 45,7% respectivamente. Si se compara con América del Norte sobre el comercio total de mercancías el comercio agropecuario representa el 10,5% de las exportaciones y el 6% de las importaciones y frente al intercambio de productos primarios representa el 58,3% y 32,7% respectivamente (ver cuadro No 2).

Como se puede apreciar, el sector agropecuario tiene un peso importante en el mercado de los países de América Latina, siendo mayor o menor de acuerdo a la participación de sectores primarios como el petróleo, minas, etc, lo cual da la pauta de los efectos que sobre dichas economías tendría una mayor liberalización mundial de los bienes agrícolas, en especial de aquellos bienes que conformar su estructura exportable, más aún cuando estas economías son consideradas en vías de desarrollo.

De acuerdo a la misma información de la OMC el 81,4% de las exportaciones agrícolas mundiales corresponde a 15 países, de los cuales la Unión Europea y los Estados Unidos representan el 51,8% . De América Latina los más relevantes son Brasil con el 3.4%, Argentina con el 2,2%, México con el 1,7% y Chile con el 1,3% (Ver grafico No 1).

A nivel de las importaciones, Unión Europea y los Estados Unidos representan el 51,2% del total y para los países de América Latina el más representativo es México con el 2,2%.

Según la información proporcionada por la OMC los países de América Latina se caracterizan por ser exportadores de alimentos más que importadores; y la mayoría de ellos han logrado desarrollar una industria agrícola de exportación sin la utilización de apoyos directos, no así los Estados Unidos y la Unión Europea que registran unos volúmenes altos de ayudas a sus productores.

## **2. Políticas de apoyo al sector agrícola**

Las subvenciones siguen siendo un problema, en particular en la agricultura. Si bien no se dispone de contabilidad mundial sobre el uso de éstas, numerosos factores, desde la consolidación fiscal en las principales economías hasta las reformas estructurales orientadas al sector privado en los países en desarrollo, han contribuido a limitar el uso de este tipo de medidas, en los sectores de manufacturas y servicios. Las disciplinas sobre subvenciones con efectos de distorsión del comercio que figuran en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC también han limitado la ayuda a este sector, el que, a pesar de ello, aún así sigue siendo uno de los principales receptores de ayuda en varios países Miembros de la OMC.

Según estimaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el total de ayuda a la agricultura que prestan los países miembros de esta organización ha disminuido en 2000, de 356.000 millones de dólares EE.UU. a 327.000 millones. La disminución se debió al alza de los precios mundiales (y, por ende, a la reducción de la diferencia entre los precios internos y los precios mundiales) y a las variaciones de los tipos de cambio, “más bien que a cambios importantes de la política agrícola”.

La ayuda concedida a los productores en la zona de la OCDE también se redujo de 273.000 millones de dólares EE.UU. en 1999 a 242.000 millones en 2000, es decir, del

35 al 32% del total de ingresos agrícolas; la proporción más grande de ayuda a los productores está representada por la Unión Europea (36%), seguida del Japón (24%) y de los Estados Unidos (20%). En el gráfico 2 se presentan los equivalentes de las subvenciones a los productores de esos tres países. Cabe señalar que las cifras de la OCDE no separan las medidas de ayuda a los productores que producen menos efectos de distorsión en el comercio de las que producen más efectos de distorsión, especialmente las medidas relativas a las 18 categorías incluidas en el “compartimiento verde” del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

En relación con el período de máxima ayuda comprendido entre 1986 y 1988, cuando estaba en marcha la Ronda Uruguay de negociaciones, la OCDE observa que el nivel general de ayuda a los productores en 2000 fue inferior en unos 7 puntos porcentuales al nivel máximo. Esto representa una mejora con respecto a 1999, cuando la OCDE determinó que la ayuda había aumentado por primera vez al nivel del período 1986-1988.

En general, la OCDE concluye que: La reducción general de la protección de los mercados en la zona de la OCDE puede deberse en parte al proceso de cumplimiento de los compromisos de la OMC. Sin embargo, los actuales niveles de protección siguen siendo un importante factor de aliento a la producción, distorsión del comercio y reducción de los precios mundiales de los productos agrícolas. Además, esa protección sigue siendo regresiva pues beneficia principalmente a las grandes empresas y repercute con más fuerza en los consumidores de bajos ingresos, para los cuales los alimentos constituyen una proporción mayor del gasto familiar total.

En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, los Miembros se han comprometido a: 1) limitar y reducir el volumen y el valor de las subvenciones a las exportaciones; y 2) está prohibido el uso de nuevas subvenciones a las exportaciones.

Esos compromisos constituyen limitaciones principalmente para los países desarrollados, en particular miembros de la Unión Europea, que representan aproximadamente el 90% de las subvenciones a las exportaciones concedidas por los países de la OCDE. Según esta Organización, el valor total de las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas se redujo en el año 2000, principalmente debido a la baja del valor de las subvenciones concedidas por la Unión Europea (resultado, a su vez, de la menor diferencia entre los precios internos y los precios internacionales). A pesar de ello, los niveles de las subvenciones a las exportaciones posteriores a la Ronda Uruguay que seguirán estando permitidas al finalizar el período de aplicación ascienden a casi 13.000 millones de dólares EE.UU., lo que permite una utilización considerable de esas subvenciones, si los Miembros de la OMC lo desean.

Esto destaca la importancia de lograr verdaderos progresos en las negociaciones actualmente en curso, en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, para continuar el proceso de reforma. Aunque su utilización no está limitada en absoluto a las dos economías más grandes Miembros de la OMC – los Estados Unidos y la Unión Europea –, sus consecuencias para las condiciones de competencia en los mercados mundiales tienden a ser considerables. Las estadísticas producidas por la Comisión Europea, que vigila la ayuda estatal en la Unión Europea, demuestran una clara tendencia descendente a partir de 1996.

No se dispone de una evaluación general similar de las tendencias de la ayuda suministrada por los Estados Unidos en los niveles federal, estatal y local, pero la OMC considera que no habrían razones para creer que exista una tendencia al aumento de esos niveles, sin embargo con la aprobación de la nueva Ley Agrícola en los Estados Unidos los subsidios previstos para el período 2003 – 2009 será superiores en un 80% a los del período 1996-2002.



Las subvenciones tienden a estar dirigidas exclusivamente a sectores determinados, a ciertos tipos de empresas (por ejemplo, empresas pequeñas y medianas), a regiones desfavorecidas o a ciertos objetivos (por ejemplo, desarrollo tecnológico, protección ambiental). Las prácticas en materia de subvenciones en ambos lados del Atlántico han resultado ser una fuente persistente de diferencias en la OMC.

Si relacionamos el monto de las ayudas entregadas a los productores con el precio en frontera de los productos beneficiados por las ayudas gubernamentales, de acuerdo al indicador del “Coeficiente Nominal de Asistencia al Consumidor –NAC–” según los cálculos de la OCDE equivalen al 45% del precio (esto significa que en promedio el 45% del precio de los productores es respaldado con las ayudas gubernamentales), siendo los niveles más altos de apoyo el de la Unión Europea con el 54% del precio, Japón con 146%, Estados Unidos 27%, Suiza 221%, entre otros (Gráfico 3).

### **3. Los apoyos a la agricultura según la clasificación de la OMC.**

Como se manifestó anteriormente, los cálculos de la OCDE sobre apoyos a la agricultura engloba a todas las medidas sin diferenciar aquellas que son distorsionantes de las que no lo son, sin embargo en el Acuerdo de la Agricultura de la OMC se las categorizó intentando establecer esas diferencias. Se instituyeron cuatro categorías en función del tipo de medidas y del origen de los recursos como son:

- a. Caja ámbar, en las que se ubican aquellas medidas distorsionantes de la producción y el comercio, y que por tanto los países que las aplican asumieron compromisos de consolidación y reducción tanto en valor como en volumen.
- b. Caja azul, medidas distorsionantes sobre la producción, los países no asumieron compromisos de reducción.

- c. Caja verde, consideradas medidas no distorsionantes o en grado mínimo sin compromisos de reducción.
- d. Subsidios a la exportación propiamente dichos, las cuales también fueron sujetas a compromisos de consolidación y reducción.

Las diferencias conceptuales entre las medidas de caja verde y las llamadas ámbar y azul no solo se limitan a que no tener efectos sobre la producción y el comercio, sino también que los recursos provengan de los presupuestos estatales y no impliquen transferencias directas de los consumidores.

Según reportes de la OMC, la Unión Europea es la que mayores recursos destina en apoyos a la agricultura, para 1998 se estima que estos montos fueron por el orden de los USD \$ 100.668 millones de dólares, le siguen los Estados Unidos con USD \$ 65.113 millones de dólares y Japón con USD \$ 30.114 millones de dólares entre los mas importantes.

Según se observa en el Gráfico 4, las medidas consideradas como caja verde constituyen aproximadamente el 49% del total ayudas concedidas por los países desarrollados y el 51% restante constituyen medidas distorsionantes incluidos los subsidios a la exportación. Cabe mencionar que en esta información no se incorpora los subsidios provenientes de los créditos, seguros y garantías a la exportación que no fue disciplinado en la Ronda de Uruguay que originó el Acuerdo Agrícola.

Del grupo de medidas apenas el 3% del total corresponde a los subsidios a la exportación, por lo que los grandes efectos de las distorsiones a la producción y el comercio de bienes agrícolas provienen de las medidas de ayuda interna que tienden a precautelar el precio interno de los productores frente al mercado internacional.

Si bien los Estados Unidos utiliza en mayor porcentaje las medidas de caja verde, no existe claridad si esas medidas son o no distorsionantes, ya que algunas de ellas tal como están descritas en el Anexo 2 del Acuerdo de la Agricultura constituyen ayudas financieras que influyen sobre la renta del productor e indirectamente sobre sus niveles de inversión, producción y precios.

#### **4. Concentración en los mercados de distribución de alimentos.**

La tendencia del sector agropecuario a nivel mundial, es el fomento del crecimiento de las grandes extensiones agrícolas para así lograr economías de escala, comprando insumos baratos y vendiendo productos terminados y de alto valor agregado, a grandes volúmenes y por consiguiente lograr mejores niveles de ingreso para los productores.

Pero paralelamente se ven dos orientaciones marcadas hacia la concentración en los dos extremos de la cadena del sistema agroalimentario haciendo que el objetivo de beneficiar a los productores, se desplace hacia los proveedores de insumos y los distribuidores de alimentos antes que al mismo productor, tal como a continuación se detalla:

a. *La distribución de los alimentos directamente al consumidor (venta al por menor) está concentrada en grandes cadenas integradas horizontal y verticalmente*

La tendencia es cada vez más creciente para que la distribución de los alimentos se concentre en pocas marcas. En el mercado estadounidense se observa la preponderancia de 5 firmas que a través de fusiones estratégicas y de integración de otras etapas del sistema agroalimentario (como son la producción y el procesamiento

de alimentos) han logrado acaparar en el año 2000 el 42% del total de mercado de alimentos en ese país, mientras que este porcentaje en 1997 era apenas del 24%.

#### Top 5 de Comerciantes Al Detalle de Alimentos en Estados Unidos

1997	2000
Kroger Co.	Kroger Co.
Safeway	Wal – Mart
American Stores	Albertson's
Albertson's	Safeway
Ahold USA	Ahold USA

Fuente: "Consolidation in Food Retailing and Dairy: Implications for Farmers and Consumers in a Global Food System". University of Missouri. 2001

Se estima que en el 2000 **Kroger Co** recibió 10 centavos por cada dólar gastado en los supermercados de Estados Unidos. **Wal Mart** ha avanzado más al integrar su sistema relaciones de trabajo con clusters de alimentos dominantes (como por ejemplo carne de cerdo); incursionó en Alemania comprando algunos hipermercados. **Ahold** tiene el 28% de la participación en mercados de comida en Holanda, opera alrededor el mundo y sus ventas en América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Perú, Paraguay y Ecuador) – generaron cerca de 4.5 billones de dólares en el 2000.

Todas estas empresas están ampliando sus operaciones de costa a costa, mediante integración horizontal superando las pasadas limitaciones de "cuarteles regionales",

Los productores de alimentos han aceptado la consolidación de los minoristas ante la ventaja de la reducción de costos de negociación con muchos consumidores y poniendo a los minoristas en posición de poder demandar mucho mas de los procesadores – productores de alimentos.

En América Latina los supermercados son actores dominantes en la mayor parte de las economías agroalimentarias. El porcentaje del comercio minorista de alimentos

en los países con economías mas grandes de la región – Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, y Costa Rica– concentra un 60% aproximadamente del total del comercio interno de alimentos. Esto resulta significativo si consideramos que estas economías constituyen el 86% del ingreso y el 74% de la población de América Latina (América del Sur, Central y México).

Un dato muy revelador pone de manifiesto que el mercado doméstico de frutas y vegetales frescos en supermercados en América Latina para el 2001 fue de \$ 24 billones mientras que el total de exportaciones de estos productos de dicha región fue de \$10.5 billones incluyendo banano (\$8.2 excluyendo banano), es decir una relación de 2 y 3 veces el mercado interno comparado con el de exportación.

Este panorama presenta grandes retos para los pequeños productores, procesadores y distribuidores de alimentos pero también potenciales oportunidades de nuevos mercados y de producción de nuevos productos, ya que los supermercados no se encuentran solamente en sectores urbanos y con altos ingresos sino que se han trasladado a sectores medios y también han empezado a influir zonas rurales tanto por el lado de la oferta como la demanda de alimentos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta los efectos reales que esta nueva estructura del sistema agroalimentario representa para los pequeños productores.

Los supermercados son ahora los principales compradores de alimentos procesados. En ese sentido, hoy los productores se ven enfrentados a mejorar variables como: estándares de seguridad y calidad del producto mismo y además del empaque y embalaje, reducir costos, incrementar volúmenes de producción, practicas de pago, etc.

Además, estas nuevas condiciones deberán generar y de hecho la tendencia es a un cambio de mentalidad en los países de América Latina en el sentido de la eliminación de la idea de separación entre productos para mercados de exportación y para mercados de consumo interno: ahora los dos deben cumplir los mismos niveles y estándares de calidad. Situación especialmente marcada en el caso de frutas y vegetales frescos, que ocupan la mayor parte de puestos en los supermercados antes que productos no tradicionales de exportación.

El buscar nuevos mercados para los pequeños productores, formar cadenas regionales para exportación intra – regionales para estos productores y paralelamente promover buenas prácticas en la forma de producir alimentos y de hacer negocios con alimentos son políticas y cambios que también se deben generar frente a esta nueva estructura del comercio mundial de alimentos.

b. *Monopolio de firmas transnacionales en la producción de semillas y del manejo de material genético*

Existe una tendencia mundial a que los actores de la oferta de insumos se vaya reduciendo cada vez más. Especialmente en el tema de semillas, el manejo de éstas y de otro material genético necesario para la producción agrícola, se concentra en pocas firmas transnacionales y que van ganando espacio y tamaño a nivel internacional. Entre las principales tenemos:

- ❖ Astra Zenca (Inglaterra)
- ❖ Aventis Sa (Francia)
- ❖ Dow Chemical
- ❖ E.I. DuPont de Nemours & Co.
- ❖ Monsanto Company

❖ Novartis (Suiza)

En este contexto, el panorama agrícola determina que los productores busquen asegurar el insumo principal mediante el establecimiento de contratos con estas grandes firmas. Según el estudio de Neil E. Harl “Agricultura en el Siglo XXI” (2000), el agrícola es un sector en manos de los proveedores de insumos.

Se estructura así una nueva agricultura “bajo contrato” que está a merced de las fuerzas que la integración horizontal de las firmas que poseen los derechos de propiedad intelectual de semillas y de material genético, indispensables para asegurar la producción agrícola y pecuaria. Quienes tengan el control de la tecnología tendrán el poder de determinar condiciones al primer eslabón de la producción de alimentos: el sector agrícola y pecuario.

### **III. EL COMERCIO MUNDIAL FRENTE AL NUEVO RETO REGIONAL**

#### **1. Los retos de la OMC**

En noviembre del 2001 los Ministros de Comercio del mundo lanzaron una nueva ronda de negociaciones multilaterales, ratificando los compromisos que en materia de bienes agrícolas fueran consignados en la Ronda de Uruguay, esto es, “establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tomado Organización Mundial de Comercio, Declaración Ministerial , Doha, 20 de noviembre de 2001.

Sobre este principio se establecieron objetivos de negociación encaminadas a lograr mejoras sustanciales en el acceso a mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. En la Ministerial de Doha se acordó que las modalidades para los nuevos compromisos con inclusión de disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado se lo establezca no más tardar el 31 de marzo del 2003.

Se ha cumplido con el plazo establecido y no se logró aprobar las nuevas modalidades que permitan el establecimiento de los compromisos en materia agrícola, para países en desarrollo es muy importante que se logren definiciones muy claras sobre los obligaciones futuras en materia de subsidios a la exportación y las ayudas internas, no solo en avances de reducción arancelaria por cuanto, y como se ha presentado en esta disertación, los países desarrollados son los que mayor recursos destinan para sostener su agricultura.

Si bien, en la última Ronda de Negociaciones Multilaterales denominada “Ronda de Uruguay” se lograron algunos avances en liberalizar el comercio de productos agropecuarios, se requiere de profundos compromisos de liberalización, básicamente en eliminar todas las medidas que contribuyen a una competencia desleal en perjuicio de los países en desarrollo que tiene un importante sustento de su economía en el sector agropecuario.

Los avances que se logren en las negociaciones multilaterales será un punto muy importante para el objetivo en el ALCA, especialmente en los temas del sector dado que un gran porcentaje de lo que afecta a la producción y comercio agrícola no tiene ningún avance a nivel hemisférico.

## **2. Los requerimientos en el ALCA**



Es claro que varios de los temas que se negocian en el ALCA están íntimamente vinculados a la OMC, así lo reconocieron los Ministros de Comercio del Hemisferio en la Cumbre de Toronto, sin embargo también recalcaron que los objetivos de ambas negociaciones son diferentes.

Es claro que estos mandatos, orientan la negociación hacia una apertura total de las barreras arancelarias al comercio, lo cual difiere sobre los objetivos de la OMC en materia arancelaria. Este último foro de negociación pretende reducir en un determinado porcentaje los aranceles, los subsidios y las medidas de apoyo, si bien busca reducir las distorsiones, al no pretender una reducción total de aranceles permite mantener un margen de contrapeso arancelario sobre los efectos de los apoyos agrícolas que sobrevivan.

El ALCA sin embargo tiene la intención de eliminar totalmente los aranceles, y por lo menos para los países en desarrollo, con un rol importante de su agricultura, interpretan que no podría existir una liberalización arancelaria sin una eliminación total de los subsidios y las ayudas domésticas en el hemisferio, sin embargo los resultados hasta la fecha de las negociaciones y las condiciones de que dichas medidas solo podrán ser prescindidos del comercio hemisférico mediante una negociación a nivel de la OMC, no deja posibilidad alguna de que los países en desarrollo puedan beneficiarse el ALCA y por ende se estaría en contra de los principios que norman este gran objetivo de fomentar el crecimiento de los países menos desarrollados del hemisferio.

Por tanto causa preocupación de cual podrá ser el resultado final del ALCA y esta incertidumbre se fortalece aún más cuando la OMC tampoco da claridad sobre verdaderos avances de la liberalización del mercado agropecuario, comenzando con la

supresión de toda medida que establece condiciones desfavorables de competencia para nuestros países.

#### **IV EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ECUADOR EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA).**

##### **1. Antecedentes**

###### *a) Elementos de partida.*

Los Jefes de Estado de 34 naciones del hemisferio americano en diciembre de 1994 decidieron dar inicio al proceso del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con el fin de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005, cuyo contenido deberá ser amplio, comprehensivo, balanceado y constituirá un compromiso único.

El avance de las negociaciones en los aspectos comerciales está a cargo de los Ministros responsables del Comercio en el Hemisferio, desde el inicio del proceso hasta los momentos actuales se ha realiza siete reuniones Ministeriales, en los cuales se ha logrado establecer definiciones importantes para seguir caminando en la consecución del objetivo de la conformación de una zona libre comercio, a continuación se repasará las principales definiciones que se han logrado en este período.

A partir de la Ministerial de San José en marzo de 1998, los Ministros recomiendan a los Jefes de Estado dar inicio de la negociación propiamente dicha para lo cual conformaron la estructura de funcionamiento con sus respectivas instancias decisión y

organización, así como establecieron los principios y objetivos generales para guiar dicha negociación.

Entre los principales principios rectores que se establecieron se encuentra:

- Las decisiones en el proceso de negociaciones del ALCA se tomarán por consenso.
- El Acuerdo del ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC. Con este fin, los países participantes reiteran su compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales, en particular con el artículo XXIV del GATT/94 y su entendimiento en la Ronda Uruguay; y el artículo 5 del AGCS.
- Las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se deberán tratar como partes de un compromiso único (single undertaking) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas.
- El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.
- Los derechos y obligaciones del ALCA, deberán ser comunes a todos los países. En la negociación de las distintas áreas temáticas se podrán incluir medidas tales como asistencia técnica, en áreas específicas y períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones, sobre la base de caso por caso, con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países en el ALCA.
- Para asegurar la plena participación de todos los países en el ALCA, las diferencias en el nivel de desarrollo deberían ser tomadas en cuenta.

Estos principios en conjunción con los objetivos delineados en la Ministerial de San José, han permitido que los países estructuren sus posiciones y estrategias para iniciar la tan esperada conformación del ALCA.

Dentro de esta estructura de negociación los Ministros Responsables del Comercio crean el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) el cual está encargado de velar el avance efectivo de la negociación de acuerdo a la estructura establecida para tal efecto, y está compuesto por los Viceministros Responsables del Comercio.

*b) El Camino para el Sector Agrícola.*

En la estructura de la fase preparatoria del ALCA, no se incluyó la conformación de un grupo sobre agricultura que aborde los temas específicos de esta temática, recién a partir de la Ministerial de San José se crea el espacio para la participación de un grupo que negocie los bienes del ámbito agrícola y sus especificidades.

Con el establecimiento de la estructura y organización del ALCA, se conformaron 9 grupos de negociación, esta distribución por área temática y específica permitió el tratamiento en forma secuencial de los diferentes temas de interés de las delegaciones, los grupos de negociación son los siguientes:

- Acceso a Mercados
- Agricultura
- Inversiones
- Servicios
- Compras del Sector Público
- Solución de Controversias
- Derechos de Propiedad Intelectual
- Subsidios, Anti-dumping y Derechos Compensatorios

- Política de Competencia.

Adicionalmente dentro de esta estructura se incluyen tres comités consultivos sobre: a) Economías más Pequeñas; b) Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil y c) Comité Técnico de Asuntos Institucionales.

En lo que respecta al sector agropecuario y entrando en materia, una vez que se determinó por parte del Comité de Negociaciones Comerciales el plan de trabajo, es decir los términos de referencia, el Grupo de Negociación sobre Agricultura (GNAG) emprendió su labor bajo los siguientes parámetros:

- El Grupo de Negociación sobre Agricultura esta a cargo de la negociación de las medidas arancelarias y no arancelarias que afecten a los productos agrícolas, subsidios a las exportaciones agrícolas y otras prácticas que afecten el comercio de productos agrícolas en el hemisferio, y medidas fitosanitarias y sanitarias.
- Definir, en consonancia con los objetivos establecidos para el Acceso a Mercados, el alcance, la metodología y el cronograma de negociaciones para la eliminación progresiva de aranceles y restricciones no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente que restringen el comercio de productos agrícolas.
- Definir el alcance, metodología y calendario de las negociaciones tendientes a la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afecten el comercio de productos agrícolas en el hemisferio;
- Identificar y confeccionar un inventario de otras medidas y prácticas que distorsionen el comercio de productos agrícolas en el hemisferio, incluyendo aquellas que tengan un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas;

- Definir el alcance, metodología y calendario de las negociaciones encaminadas a someter a una mayor disciplina las medidas y prácticas identificadas;
- En forma congruente con las definiciones de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC, y teniendo en cuenta las áreas sustantivas previamente identificadas por el Grupo de Trabajo de MSF, definir la metodología y cronograma de las negociaciones para garantizar que las medidas sanitarias y fitosanitarias que se apliquen en el hemisferio sean congruentes con los principios y obligaciones establecidos en virtud del Acuerdo MSF de la OMC, y que no constituyan una forma de discriminación arbitraria o injustificable entre los países ni una restricción encubierta al comercio internacional;
- Definir las modalidades para la incorporación de los progresos alcanzados en las negociaciones multilaterales sobre Agricultura que se realizarán de conformidad con el Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura de la OMC, así como los resultados de la revisión del Acuerdo MSF de la OMC.

Es importante evaluar al tenor de estos términos de referencia, los avances efectuados en materia de negociación agropecuaria, con el fin de reflejar de la manera más acorde con los intereses de los gobiernos participantes en este proceso.

*c) La posición agrícola del ALCA un reflejo del esquema mundial.*

Los países participantes del proceso ALCA reconocen la importancia de la agricultura en las economías, ya que contribuye a la generación de empleo, reducir la pobreza y favorece la estabilidad social entre las características más importantes, y por lo tanto el tratamiento en la negociación deberá ser integral y no discriminatorio.

Una vez transcurrido cerca de 5 años de negociación, y luego de que ha corrido mucha agua bajo el puente, y si se realiza un corte para realizar un balance, se encuentra que los resultados no son los más alentadores en la negociación que se viene efectuado en el ALCA. A continuación se aborda temas centrales en los cuales existe marcadas posiciones contrapuestas entre los países lo cual impide un avance que permita acceder en forma equilibrada ha esta negociación:

**Desbalance en las negociaciones agrícolas:** durante estos 58 meses de negociación a nivel de grupo de agricultura, Comité de Viceministros y Reuniones Ministeriales, los avances en materia de acceso a mercados, no han sido acompañados de igual manera por avances en otras áreas temáticas de la negociación agrícola especialmente en lo que se refiere a los subsidios a la exportación y a la producción.

Todo hace pensar que para algunas delegaciones, la reducción arancelaria acordada en el ALCA es un hecho aislado, es decir no existe ninguna relación o muy poca vinculación con los efectos que causan las políticas de subsidios a la exportación y las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efectos equivalentes a los subsidios a las exportaciones.

Sin embargo, para otros países como el Ecuador resulta inocuo y devastador, conocer que el comercio entre bienes agrícolas se lo hará con arancel cero y sin la eliminación de todo tipo de subsidios en el ALCA, situación que de darse resultaría totalmente inequitativa agravando el desequilibrio comercial existente en contra de los países en desarrollo.

**Tratamiento integral del tema agrícola en el ALCA:** la visión de que ciertos aspectos de agricultura deben discutirse en la OMC solamente, resulta en un posición

no negociable, ya que los compromisos asumidos en el ALCA son mucho mayores a los que establecidos en la OMC. Este es el caso del acuerdo sobre reducción arancelaria hasta cero. Adicionalmente, los escasos avances en Ginebra sobre la materia de subsidios, eximen de cualquier comentario sobre la relación que se pretende hacer pensar sobre el tratamiento de este tema a nivel multilateral.

**Trato especial y diferenciado:** En este proceso están participando economías totalmente heterogéneas, resulta preocupante en este punto de la negociación, conocer que cada vez solamente el tema de acceso a mercado está primando sobre otros aspectos, sin embargo dada la disparidad entre los 34 países no se ha definido medidas e instrumentos concretos que permitan igualar condiciones de competencia. Para tal efecto tendrá que establecerse políticas específicas dentro del Plan de Cooperación Hemisféricas así como aspectos normativas más laxos para las economías en desarrollo.

Estos son ejemplos de los temas que se deben abordar para la consecución de consensos con el objetivo de obtener resultados favorables en las negociaciones, nada más importante que tener una visión global de ellas y por lo tanto, abandonar aquellas estrategias de sólo concentrarse única y exclusivamente en aquellos temas que sólo es de interés de algunas delegaciones para sacar ventajas.

## **2. Diseño de la estrategia nacional**

El proceso de integración económica en términos generales, para el Ecuador y especialmente para el sector agropecuario, no es un hecho aislado cuyo concepto es estrictamente comercial en el sentido de la compra y venta, todo lo contrario el significado que el Ecuador quiere darle a estos procesos es la articulación de un



conjunto de políticas internas y de comercio exterior para establecer como meta el desarrollo del sector productivo agrícola.

En este sentido la agricultura ecuatoriana enfrenta los desafíos de la globalización y de una mayor apertura de los mercados, cuya característica principal es el dualismo entre un sector exportador dinámico, productor de nuevos cultivos de exportación y bienes agroindustriales y, el resto del sector cuya producción está dirigida al mercado interno, básicamente constituido por medianos y pequeños productores, caracterizados por sus bajos rendimientos.

La conformación del Area de Libre Comercio de las Américas, implicará para 34 países el encuentro de realidades productivas diferenciadas en el sector agropecuario. La estructura de la actividad agrícola en el hemisferio es completamente heterogénea, caracterizada principalmente por un amplio espectro de sistemas productivos agrícolas desde empresariales altamente eficientes hasta la producción rural y campesina para subsistencia.

Por otra parte, el mercado internacional de los principales bienes alimenticios se encuentran en condiciones desequilibradas de competencia o en su efecto distorsionadas por la introducción de productos con apoyos y subsidios; y/o por la acción de grandes empresas comercializadoras que controlan el mercado mundial.

En este contexto el Ecuador por intermedio de Comunidad Andina ha planteado la necesidad de buscar un comercio más equitativo e igualitario que permita llegar a una zona de libre comercio de productos agrícolas, es decir establecer la reducción de aranceles con la correspondiente eliminación de los montos de las ayudas a la agricultura establecidas por los países desarrollados. El comercio en estos términos

facilitaría una participación más justa en los intercambios comerciales de los países del ALCA.

Esta posición de establecer condiciones equitativas de acceso a los mercados, conllevará a la generación de empleo productivo agroindustrial; la activación de los campesinos con recursos adecuados, y sólo podrán apoyar a ciertos segmentos de la población rural.

De esta forma se ha promovido un fortalecimiento de los mecanismos que permitan consolidar la soberanía alimentaria, por lo que se trata de desarrollar programas de ayuda alimentaria no distorsionante al comercio, así como también el buscar precautelar la producción de aquellos bienes alimenticios que constituyen la dieta básica de la población y promover la actividad agroindustrial del país.

Dentro del plan de trabajo establecido para el GNAG, el Ecuador en forma coordinada con sus socios andinos ha establecido una serie de propuesta que garanticen los intereses del sector agropecuario en cada uno de los temas de la agenda agrícola, por cuanto la visión de Comunidad Andina es global e integral en agricultura.

#### ACCESO A MERCADOS

Una de las disposiciones en materia arancelaria que ha sido sostenida por la Comunidad Andina es que las partes no adquieren compromisos en materia arancelaria sobre los productos agropecuarios, con el fin de establecer un salvedad para los bienes agrícolas que son objeto de subsidios y cuyas políticas de apoyo se mantendrán o se incrementarán por parte de los socios del ALCA.

Como se observó en la parte II de este documento, el mercado internacional de productos agrícolas es distorsionado por lo que se ha planteado aplicar para el

comercio hemisférico bandas o franjas de precios y otros mecanismos de estabilización de precios de productos agropecuarios, esto permitirá precautelar a sectores sensibles.

Así mismo, la Comunidad Andina ha sido una de las delegaciones que promueve la aplicación de una Salvaguardia Especial Agropecuaria automática durante la vigencia de este Acuerdo.

#### SUBSIDIOS A LA EXPORTACION

En el GNAG se ha debatido dos tipos de definiciones para los subsidios a la exportación; 1) adoptar la definición de la OMC; 2) en su defecto una más amplia a través de la identificación de los subsidios para incorporar los subsidios a los créditos a la exportación, garantías de crédito o programas de seguros a la exportación, la ayuda alimentaria u otros supeditados a la actuación exportadora. Esta última propuesta ha sido generada por la Comunidad Andina, con el concurso de otras delegaciones, con lo cual se persigue que los apoyos monetarios por parte de los Estados del ALCA para las exportaciones sean eliminados en el hemisferio.

Adicionalmente también se estudia y analiza la forma de implementar mecanismos para evitar que en el hemisferio ingresen productos provenientes de países fuera del hemisferio como la Unión Europea, Japón, Australia, Nueva Zelanda, etc. Así como la forma como definir un mecanismo para tratar los subsidios a la exportación de los países miembros del ALCA enviados hacia países no miembros del ALCA.

#### OTRAS MEDIDAS Y PRACTICAS

Las posiciones son extremas, mientras la mayoría de países han presentado propuestas para disciplinar estas medidas en el ALCA, existen pocas delegaciones que no quieren establecer ningún compromiso a nivel hemisférico sobre este tema.

De esta manera, la Comunidad Andina ha sido una de las delegaciones que promueve el tratamiento del disciplinamiento de estas medidas, en este sentido establece el criterio por el cual aquellas medidas que no están listadas a continuación son distorsionantes y por lo tanto tienen que eliminarse, y son las siguientes: 1) Servicios Generales; 2) Ayuda Alimentaria; y 3) Pagos en concepto de desastres naturales.

También es importante analizar la forma de aplicar mecanismos de compensación para países que apliquen las medidas no autorizadas. Finalmente la propuesta contempla mantener medidas y prácticas de trato especial y diferenciado permitidas por OMC.

**Actores invisibles de la negociación:** a pesar de la influencia que ejercen en el comercio de bienes agrícolas, existen actores que por su naturaleza no participan en la negociación, sin embargo es importante buscar una normativa que establezca equilibrios en el acceso a los mercados de estos productos, como se señaló en la primera parte de este documento, la estructura del mercado mundial tanto en el abastecimiento de bienes como de insumos para productos agropecuarios tiene características muy especiales de concentración, que se traduce en el grado cada vez más creciente de participación que van alcanzando las grandes compañías comercializadoras de bienes alimenticios a nivel mundial.

Como ya se manifestó, otro actor invisible en la negociación hemisférica, es la presencia mundial de pocas corporaciones dedicadas a suministrar a nuestros agricultores de material reproductivo como semillas e insumos.

La estructura de los mercados mundiales tanto en la oferta y demanda de los bienes agropecuarios limitan su acceso, que podrían ser consideradas como barreras al

comercio en contra de las producciones de medianos y pequeños productores agrícolas de los países en desarrollo, situación que debe tomarse en cuenta a la hora de estructurar las posiciones nacionales.

En este sentido, el avance de las negociaciones en el ALCA e inclusive en la OMC, hasta el momento no da respuesta a temas sustanciales como la concentración de mercados de bienes e insumos ; a las prácticas desleales al comercio y antidumping, políticas que afecta directamente el acceso a los mercados de bienes agrícolas. Por lo que al analizar el tema del acceso en estricto sentido de una simple reducción arancelaria, resulta en una situación nada real ya que como se muestra los bienes agrícolas están sujetos a otras variables estructurales que deben también tomarse en cuenta antes de participar de una competencia en términos inequitativos.

#### CONDICIONALIDAD

Las posiciones en materia de subsidios y otras medidas y practicas por parte de algunas delegaciones con relación a no ver la agenda agrícola en forma íntegra, provocaron la estrategia de “condicionar” el acceso de bienes para el mercado de Ecuador, posición que fue expresada en su oferta y en algunos textos del Acuerdo, es decir, no establecer una oferta arancelaria en productos subsidiados hasta que no se establezca cual es la definición sobre la eliminación de los subsidios a la exportación y producción.

#### MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

En términos generales existe un consenso con relación a la utilización de los principios, derechos, obligaciones y normas establecidas en la OMC, por lo que el principio precautorio esta consolidado en materia de sanidad animal, vegetal y humana. De esta manera lo que se busca es dar mayor transparencia a los

procedimientos para que las MSF no se constituyan en barreras técnicas al comercio, negociándose plazos en procedimiento de evaluación de riesgos y reconocimiento.

Adicionalmente se ha trabajado en definir una posición sólida para trato especial y diferenciado en cooperación y asistencia técnica en esta materia.

#### NEGOCIACIÓN DE LA OFERTA DE BIENES AGRÍCOLAS.

Ecuador con el fin de cumplir los cronogramas establecidos en la Ministerial de Quito, con relación a la presentación de ofertas en bienes agrícolas y no agrícolas, diseñó en el ámbito de productos agropecuarios la oferta inicial de bienes con los siguientes criterios de presentación:

- i. Los productos sobre los cuales los países del hemisferio utilizan subsidios a la exportación y ayudas internas de carácter distorsionante, especialmente Estados Unidos y Canadá.
- ii. Propuestas estructuradas con el sector privado agropecuario para las negociaciones CAN-MERCOSUR.
- iii. Flujo comercial nivel mundial y hemisférico de Ecuador, tanto de importaciones como exportaciones para los períodos 1990-2001; 1995-2001; 1998-2001 y para el año 2002, con el fin de ver la tendencia del comercio.
- iv. Producción nacional y niveles de empleo de acuerdo a los datos del último Censo Nacional Agropecuario
- v. Arancel vigente y notificado al ALCA, para las diferentes subpartidas de una determinada cadena productiva.
- vi. Nivel de arancel consolidado en la OMC
- vii. Productos en el Sistema Andino de Franja de Precios
- viii. Productos de alta sensibilidad; seguridad y soberanía alimentaria
- ix. Enfoque de cadena productiva

Una vez cumplido con la fecha de entrega de las ofertas (15 de febrero de 2003), el siguiente paso en el calendario para la negociación de bienes fue la presentación de solicitudes de mejoras de las ofertas (15 de junio de 2003), para este trabajo el Ecuador presentó un total de 320 productos de interés de exportación bajo los siguientes criterios:

- i. Oferta exportable real, obtenida de la base de datos de exportaciones del Ecuador al mundo de los últimos 10 años (mayores a 5000 US promedio anual)
- ii. Oferta exportable potencial: productos que hayan tenido importaciones marginales o nulas, pero en los que se haya identificado potencialidad de exportación. Se consultó algunos estudios de evaluación de CORPEI, FEDEXPOR y algunas ONG's dedicadas al desarrollo comunitario, universidades, entre otros.
- iii. Oferta exportable relacionada: productos con exportaciones históricas marginales o nulas, pero que por su valor agregado son potenciales productos exportables que por un proceso de elaboración anterior o posterior no han sido objeto de exportación.
- iv. Análisis de las listas especiales del Ecuador con Brasil y Argentina en los Acuerdos de Complementación Económica 39 y 48 respectivamente.
- v. Solicitudes expresas de sectores privados y organizaciones sociales.
- vi. Evaluación de la estructura de las importaciones de los países del ALCA y determinación caso por caso sobre posibilidad de producir y exportar esos bienes por el Ecuador.

### **3. Participación del Sector Privado y Representantes de la Sociedad Civil**

Naturalmente la articulación interna que ha motivado los desafíos de la integración continental, ha puesto de relieve las necesidades de realizar trabajos coordinados a nivel interno dentro del país, así las primeras manifestación fueron la permanente interacción entre las distintas Carteras de Estado responsables del manejo de la política de comercio exterior como son los Ministerios de Comercio Exterior, de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas y por supuesto el de Agricultura y Ganadería entre otras instituciones.

La especialización de los temas por una parte y la relación entre temas ha motivado que el Ecuador internamente haga un trabajo coordinado en todos los temas que se negocian en el ALCA en estos últimos años.

Por otra parte, el estar inmersos en esta negociación como país, ha comprometido al sector privado productivo para participar como parte integrante en la generación de propuestas y posiciones. Así como también se ha logrado establecer un diálogo permanente con sectores de la sociedad civil y movimientos sociales ecuatorianos con el fin de canalizar inquietudes acerca del proceso.

Todo esto ha permitido que el Ecuador tenga una visión más de largo plazo sobre el proceso de integración hemisférico. Sin duda el aporte de los sectores productivos privados y de la sociedad civil en general, ha contribuido a la posición ecuatoriana en las mesa de negociación agrícola.

#### **4 Participación e interacción en la Comunidad Andina.**

Este proceso ALCA, ha servido para que los países de la Comunidad Andina articulen en materia agrícola posiciones, y se manifieste por intermedio de una Vocería que representa a los cinco países andinos. El Ecuador la ha ejercido en representación de



los países miembros, lo que ha permitido consolidar los intereses de la producción andina hasta el momento. sustentada en los siguientes argumentos:

- La normatividad andina en temas comerciales, arancelarios y sanitarios rige fundamentalmente la política comercial ecuatoriana, esta base crítica normativa, se retroalimenta y es fortalecida en una negociación conjunta.

En especial el arancel externo común, el mecanismo de estabilización de precios para productos agropecuarios, y el sistema andino de sanidad agropecuaria, han sido piezas esenciales en las propuestas presentadas hasta la actualidad por parte de la Comunidad Andina y por ende del Ecuador.

- El comercio externo del Ecuador de un importante segmento del ámbito agropecuario, se origina en los países andinos, por lo que el mantener unas mismas condiciones de competencia entre los Miembros Andinos tiene una relevancia preponderante, y claro ese equilibrio en la competencia está directamente con las reglas comerciales vigentes, en este caso, preferencias arancelarias a terceros países fuera de la CAN, uso de los regímenes aduaneros especiales (zonas francas, mecanismos de exención de tributos, depósitos aduaneros, etc), reglas de origen generales o específicas, entre otras.

Por tanto, en un mercado común que pretende construir la Comunidad Andina, es coherente la presentación de propuestas unificadas ante el ALCA, inclusive esta idea se ve aún más fortalecida con otros ingredientes esenciales en la realidad agropecuaria andina como es el importante aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto de cada uno de los andinos (14 y el 18% en Colombia, Ecuador y Bolivia, 7% en Perú y 5% en Venezuela); la contribución de los productos agropecuarios y agroindustriales al PIB subregional (sin combustibles) es de 21% en Bolivia, 18% en Colombia, 28% en Ecuador y 12% en Perú. La contribución a la generación de divisas es significativa: en Ecuador 53%, en Perú 30% y en Colombia y Bolivia 28%. El

20% de las exportaciones intrasubregionales son productos agropecuarios y agroindustriales.

Su participación en la generación de empleo es decisiva: La rural agrícola aporta el 24% de la población activa de la Comunidad, y en el medio rural andino habita el 25% de la población. La economía campesina, además, tiene una importante participación en la estructura agraria de los países andinos, y por tanto su papel en el abastecimiento de alimentos es vital.

- Coherentemente con esos aspectos, el acervo cultural y de biodiversidad<sup>2</sup> que implica la agricultura andina, son aspectos excepcionales para defender una negociación comunitaria frente a la apertura hemisférica y multilateral. Todas las características anotadas, podrían crear una sinergia y complementación en los campos productivos, de competitividad y de mejora de las condiciones de vida de los pobladores rurales andinos que podría verse potenciada o al menos fortalecida frente a una integración comercial en el hemisferio.

## **V. LA GEOPOLÍTICA DE LA NEGOCIACIÓN ALCA**

### **1. Búsqueda de la posición complementaria para Ecuador, las alianzas estratégicas**

En términos generales, las negociaciones multilaterales establecen un marco de procedimientos donde prevalecen por diferentes razones las posiciones de naciones desarrolladas, este es el caso del foro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La negociación del ALCA no es la excepción, se observa que determinados criterios de naciones más desarrolladas que la economía ecuatoriana, simplemente se van consolidando sin tener un contrapeso efectivo.

---

<sup>2</sup> Los Países Andinos en conjunto comprenden el 25% de la biodiversidad mundial.

De allí la importancia de que Ecuador realice un ejercicio de interiorización, con el fin de buscar aliados naturales que tengan los mismo intereses en esta negociación. Un primer y gran esfuerzo ha sido el tratar de consolidar posiciones andinas, ya que la fortaleza de la Comunidad Andina en esta negociación justamente está basada en la normatividad andina con relación a mecanismos de estabilización de precios, el tratamiento de por cadena productiva, régimen de salvaguardia agrícola, normativa sanitaria y fitosanitaria, y próximamente la política común agropecuaria andina, tal como se explicó detalladamente en los párrafos anteriores.

Ahora es tiempo de ir pensando en consolidar posiciones con otras delegaciones como MERCOSUR, sobre todo para el tratamiento que se debe hacer para la eliminación de los subsidios a la exportación y el disciplinamiento de las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, esta situación es compartida por otras delegaciones como Panamá, Chile y Republica Dominicana

También habrá que pensar en la forma de enfocar el tema del trato especial y diferenciado en forma efectiva, pero que beneficie en términos concretos el desarrollo productivo agrícola, visión que pueden compartir otras delegaciones como Centro América y los países del CARICOM.

## **2. Ecuador y sus peligros en las alianzas**

En una mesa de negociación existen claramente intereses contrapuestos que se ven reflejados en posiciones al parecer irreconciliables en las mesas de negociación, la principal discrepancia presente en el proceso ALCA es el concepto de competir de igual a igual en productos que se benefician con subsidios, por lo que definitivamente es una tarea muy compleja realizar acercamientos con aquellas delegaciones que sólo

ven un lado de la mesa o de su negociación, es decir les interesa únicamente aquello en donde quieren sacar ventajas.

## **VI POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS EN LA NEGOCIACIÓN DEL ALCA**

Las declaraciones iniciales del Area de Libre Comercio de las Américas por allá en 1995, daban por hecho que su suscripción contemplaba la adopción total de una zona de libre comercio en todo el hemisferio, es decir un área de 0 arancel en el tiempo pero sin excepciones de sectores ni de temas.

Sin embargo, durante estos años de negociación técnica y política, intensificada en profundidad temática y de problemática específica de los últimos meses, hacen prever una negociación del ALCA en que se destacan las diferencias en lugar de las convergencias, una negociación altamente compleja y dependiente de los avances y resultados de otras negociaciones paralelas como la Ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio, así como de la situación recesiva de la economía mundial especialmente la de Estados Unidos, etc.

En este caso, parecía improbable suscribir un ALCA como lo pensado en los inicios de la negociación hemisférica, hace diez años, al menos en temas tan relevantes y conflictivos como agricultura, propiedad intelectual, inversiones y servicios. Se estima que más de 7000 corchetes están presentes en el proyecto de texto del ALCA, y el tema se ve aún más indefinido cuando en principio, el acuerdo debe estar listo a más tardar en enero del 2005.

En el contexto anterior, podríamos decir que habrían algunos escenarios posibles que se pueden visualizar al momento:

**Escenario 1.** Acuerdo por fuera de la mesa del ALCA entre Estados Unidos y Brasil (MERCOSUR se estima que tendrá la misma posición brasileña dado la convergencia casi absoluta entre el Presidente Lula y Kirchner, contando con que Paraguay y Uruguay han sido seguidores de la política de Brasilia y Buenos Aires) sobre el tratamiento de ciertos temas altamente conflictivos como el agropecuario, propiedad intelectual, servicios, inversiones y compras gubernamentales. Este acuerdo podría ser posible, en el sentido de una negociación 4+1 entre los socios del MERCOSUR y Estados Unidos con miras a una zona de libre comercio .

En este escenario, para el sector agropecuario se podrían observar al menos dos alternativas posibles:

1. Acuerdo entre las dos grandes potencias hemisféricas, que en el tema agrícola se circunscribirían a solo desgravación arancelaria de bienes agrícolas, y aquellos temas agrícolas complejos como el tratamiento de subsidios a la exportación y de apoyos internos quedarían como cláusulas evolutivas de acuerdo a los resultados de la negociación en la OMC.
2. El capítulo agrícola desaparece del texto del ALCA al menos hasta el 2005, o hasta cuando los países vean mayores avances en la OMC. Es decir, tanto la parte de desgravación arancelaria o acceso a mercados y de normativa no se acuerdan compromisos superiores a los de la OMC al momento. Este escenario, dados los intereses de Brasil-Mercosur en el comercio de bienes agrícolas, parecería que vendría acompañado de una especie de tratamiento de cupos de acceso al mercado americano de ciertos productos agropecuarios, es decir, una negociación bilateral.

Claro, este escenario parecería posible si, y solo si, se aclara el tratamiento de las preferencias arancelarias a favor de los países del hemisferio por parte de Estados Unidos de forma unilateral (ATPDEA en el caso andino), ya que en general para los países sudamericanos el rubro de exportaciones agropecuarias hacia el mercado americano es muy importante y por tanto, la claridad en las reglas arancelarias sobre estos productos es vital.

No se descartan en este contexto la proliferación de negociaciones bilaterales que aborden los intereses particulares de los países en el campo de la negociación de acceso a mercado agrícola.

**ESCENARIO 2:** Negociación del ALCA se prorroga por más tiempo (dos años o más) en temas conflictivos, con el fin de incorporar en el mismo los resultados de la Ronda Doha de la OMC.

Este escenario, conlleva la posibilidad de que en temas claves para los países en desarrollo, en especial de América del Sur y Central, como el tratamiento de subsidios y apoyos internos, los avances de la OMC sean insuficientes dado los magros resultados de modificaciones de la Política Agropecuaria Común PAC de la Unión Europea en estos temas esenciales, y por tanto, Estados Unidos y Canadá no se verían obligados a realizar mayores esfuerzos por eliminar o reducir sustancialmente la protección y apoyo de sus producción vía subsidios estatales y ayudas internas.

Para el caso de la negociación agropecuaria, debería ser claro en este escenario si durante la prórroga se iniciaría un proceso de desgravación arancelaria sobre productos agrícolas o todo el capítulo agrícola (acceso a mercados, normativa y sanidad) tendrán una vigencia temporal simultánea.

**ESCENARIO 3:** Estados Unidos negocia el acceso al mercado, esto es la desgravación de bienes tanto agrícolas como no agrícolas, de forma bilateral con cada país o bloque del ALCA, un formato 1+1 de negociación.

Este escenario, no tan lejano, y más bien sustentado por Estados Unidos en sus propuestas de manejo de los temas de acceso a mercado y programa de desgravación arancelaria, inclusive más patente en las diferentes ofertas de desgravación americana hacia países o bloques (listas dirigidas) realizadas el 15 de febrero pasado.

Este marco de negociación, supondría que la negociación agrícola (bis a bis con Estados Unidos) sea muy dura, ya que no habría términos de referencia hemisféricos sobre el tratamiento de ciertos puntos agropecuarios sensibles para la Estados Unidos e importantes en su resolución para países como Ecuador, como subsidios, salvaguardias, apoyos domésticos, años de desgravación, excepciones, contingentes, etc.

Como es de suponer, en una negociación bilateral con Estados Unidos, no solo estarán en la balanza los temas comerciales sino los geopolíticos, financieros, de seguridad nacional e internacional, y las relaciones con otros organismos internacionales, por lo tanto parecería que esta versión de negociación sería riesgosa y de pronóstico reservado para los temas agropecuarios, más aún cuando, hay posibilidades ciertas de que algunos países de la Subregión como Colombia y Perú, inicien conversaciones con Estados Unidos por lo que, cualquier acuerdo al que lleguen implicaría un precedente para las negociaciones con los restantes países del ALCA.

Es claro que la realidad tremendamente asimétrica entre Estados Unidos y Ecuador (o cualquier país latinoamericano excepto Brasil) en los aspectos anotados anteriormente estarán presentes en todos los escenarios posibles de negociación del ALCA.

**ESCENARIO 4:** Finalmente el Presidente Lula acaba de exponer ante sus socios andinos en Quirama Colombia (junio 2003), la visión del MERCOSUR como estrategia negociadora en el ALCA, esta estrategia involucra tres caminos: Bilateral, Multilateral ALCA y OMC. En estos tres campos se involucrarían temas específicos de negociación que darían un tratamiento diferente dependiendo del ámbito de negociación que le corresponda, lo que hace suponer y ratificar que en la práctica el ALCA no va a contener al menos todos los temas de negociación previstos en un inicio.

Como se supondrá, este escenario podría ser alternativo al escenario 1, tal vez con los mismos resultados pero con una estrategia diferente para afrontar la negociación, en la una, el acuerdo de “organización de la negociación” solamente es bilateral (4+1) y en esta, parecería que Brasil encabezando el MERCOSUR, propone un acuerdo de consenso entre los países del ALCA.

Sin profundizar en la propuesta esquemática de Brasil, parecería una propuesta pragmática, pero que no resuelve en este ámbito de negociación del ALCA algunos puntos clave para que paralelamente se trabaje en el tema de acceso a mercados. Es decir, la propuesta brasileña en temas de apoyo doméstico a la agricultura deja que la OMC sea la encargada de resolverlo, mientras que en una negociación bilateral se tratarían los temas de desgravación arancelaria.

Para algunos países como el Ecuador, estos temas son condicionantes y altamente dependientes en su manejo negociador, y por tanto, parecería que bajo este esquema deberían tratarse otras modalidades de desgravación que involucren un tratamiento específico para aquellos productos o sectores sobre los cuales, los apoyos internos especialmente de Estados Unidos, Canadá y México son distorsionantes en los



mercados domésticos de nuestros países, por lo que las excepciones parciales o temporales no se descartan. Inclusive siguiendo la propuesta de Brasil, podría parecer interesante no descartar la discusión en la OMC de temas relevantes para el Ecuador y la Comunidad Andina, y no necesariamente en el ALCA.

## **VII ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO ECUATORIANO PARA AFRONTAR LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA**

### **a) Sobre las Negociaciones Comerciales**

Sin duda alguna, el sector agropecuario podría ser uno de los grandes perdedores de una mala negociación en el ALCA, sus características esenciales como el dualismo entre sector exportador dinámico, insertado en la economía internacional, con potencial tecnológico y gerencial, y el resto del sector productor mediano y pequeño, caracterizado por sus bajos rendimientos, de carácter extensivo, pero donde se afianza la mayor parte de la mano de obra rural y de la pobreza del país, son cualidades que profundizan las amenazas de una negociación en el ALCA, que no mire hacia el largo plazo, que se concentre en solo ciertos intereses de grupos, empresas o sectores, que no priorice el concepto de cadena agroalimentaria y peor aún, que no tenga un nivel de consulta y concertación masiva y extensiva de todos los agentes involucrados.

En ese sentido, se hace necesario que el sector privado y campesino así como los movimientos de la sociedad civil, que representa a la agricultura ecuatoriana, en coordinación con el equipo técnico permanente del Ministerio de Agricultura y Ganadería que tiene a cargo estos temas, continúe participando directa y constantemente en la definición de nuevas estrategias y posiciones del sector en estas negociaciones.

Al mismo tiempo, cada sector productivo, por cadena debería identificar márgenes de flexibilización en la negociación especialmente en cuanto a programa de desgravación, años de gracia, volúmenes o contingentes de importación con mayor acceso en los primeros años de vigencia del ALCA, condicionantes en otros temas de acceso como origen, medidas no arancelarias, salvaguardias especiales o temas sanitarios, fórmulas mixtas, etc.

Es decir, se requiere de un sector agropecuario muy bien informado, proactivo en propuestas de negociación viables, que observen en su posición como metas realistas de mejora de competitividad y eficiencia de recursos, sin dejar obviamente de lado la innegable situación de sensibilidad que presenta el agro ecuatoriano en términos de empleo, generación de divisas, focalización de la pobreza, necesidad de profundización del desarrollo rural, de manejo del concepto de soberanía y seguridad alimentaria, el tratamiento de los productos genéticamente modificados, entre otros puntos que están en el debate de las negociaciones multilaterales y hemisféricas. Uno de los medios en donde discutir todos estos temas son los Consejos Consultivos, que podrían complementariamente ser alimentados técnicamente por universidades y centros académicos. El peor escenario posible es aquel en que el directo sector favorecido o perjudicado por la negociación del ALCA no haya podido expresar su propuesta realista pero fundamentada.

Solo de esa forma haremos posible la afirmación de que con la apertura y globalización encontraremos el “paraíso”, y no lamentar que para ciertos sectores productivos el costo de “pasar a una vida mejor” sea muy alta.

#### **b) Medidas de Apoyo al Sector Agropecuario**

Todos los escenarios mencionados en este punto, tendrán consecuencias diferentes para la agricultura ecuatoriana, sin embargo, dada la marginal repercusión política que

puede crear el Ecuador en la evolución definitiva de uno u otro de estas alternativas, debido a la mínima influencia comercial en el hemisferio, parecería lógico que internamente el país trabaje previa o al menos paralelamente, en la adopción de un nuevo enfoque de producción agropecuaria que permita la utilización de las diferentes opciones que la OMC dispone en cuanto a políticas de apoyo a la agricultura.

Para lo cual es necesario aclarar que, el Ecuador en su proceso de Adhesión a la OMC no consolidó ningún tipo de políticas de apoyo dentro del denominado Medida Global de Apoyo, así como en subsidios a la exportación permitidos bajo el Art. 9 del Acuerdo de la Agricultura (subsidios sujetos a la eliminación en la OMC), y por tanto, el Ecuador debería investigar más profundamente la aplicación de aquellas medidas de caja verde (permitidas ampliamente por la OMC) y que hasta el momento no han sido usadas por el país.

En este sentido, se recomienda una serie de medidas que conlleve a fortalecer la competitividad del sector agropecuario y su desarrollo social, asegurando la plena participación de todos productores agropecuarios ecuatorianos, analizando la viabilidad de las siguientes posibles opciones, a manera de referencia:

- Programas de garantías de crédito
- Programa de seguros a la exportación
- Fortalecimiento del servicio sanitario
- Programas de ayuda alimentaria
- Pagos a los productores sobre la forma de ayudas a la inversión.
- Inversión Estatal en Infraestructura Rural
- Organización Gremial
- Desarrollo, validación y transferencia d tecnología

- Apoyo a sectores rurales más pobres
- Fondos para reconversión de cultivos
- Políticas de apoyo para gestión ambiental
- Desarrollo de actividades alternativas y complementarias a la producción agrícola.
- Políticas Generales de desarrollo Rural

Inclusive se debería considerar que está en desarrollo la nueva Ronda de Negociaciones Multilaterales, cuyo resultado podría modificar el actual marco de políticas de fomento a la producción de la OMC.

Aún cuando podrían considerarse medidas de largo plazo, y el ALCA dependiendo de los escenarios descritos puede comenzar su vigencia de forma previa, la evaluación de la aplicación práctica y viable en el Ecuador de un proyecto de competitividad global que incluya las medidas mencionadas, tienen un carácter prioritario e inevitable.

Naturalmente que un plan nacional de transformación de la producción agrícola requiere la participación activa y de forma inmediata de todos los actores que hacen el sector agropecuario nacional, para asegurar una política que funcione en el largo plazo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALCA,(1998)"Cumbre de las Américas Cuarta Reunión Ministerial de Comercio San José, Costa Rica, Declaración Conjunta" Secretaría del ALCA
- ALCA,(1999)"Area de Libre Comercio de las Américas, Declaración Ministerial, Quinta Reunión Ministerial de Comercio Toronto, Canadá" Secretaría del ALCA
- ALCA,(2001)" Area de Libre Comercio de las Américas Sexta Reunión Ministerial de Comercio del Hemisferio, Declaración Ministerial, Buenos Aires, Argentina" Secretaría del ALCA
- ALCA,(2002)"Declaración Ministerial de Quito, Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, Quito, Ecuador" Secretaría del ALCA
- Comité Negociación Comerciales ALCA, "TNC/18, TNC/20, TNC/21 y TNC/22" Documentos de trabajo acordados, Secretaría del ALCA.
- Harl, N. (2000) "Agriculture in the Twenty – First Century". Documento presentado en la Exposición y Conferencia 2000 Crops Production, Lubbock, Texas.
- Hendrickson, M., Heffernan, W., Howard, P., y Heffernan, J. (2001) "Consolidation in Food Retailing and Dairy: Implications for Farmers and Consumers in a Global System". Department of Rural Sociology. University of Missouri.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería-Proyecto SICA - Banco Mundial, Información y Asesoría en Negociaciones Internacionales, (2001) "Evaluación y perspectivas del Comercio Agropecuario del Ecuador en el Hemisferio Americano", Proyecto SICA - Banco Mundial.
- OCDE, "Agricultural Políticas en OCDE", Monitoring and evaluation, 2002
- Organización Mundial de Comercio, OMC, "Informe anual 2002", Ginebra.
- Organización Mundial de Comercio, OMC, "Utilización por los miembros de categorías de la ayuda interna, subvenciones a la exportación y créditos a la exportación", Comité de Agricultura, Ginebra
- Reardon, T. y Berdegue, J. (2002) "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges an Opportunities for Development". Development Policy Review.

# **ANEXOS**

## Cuadro No. 1

## Cuadro No 1

**Crecimiento del volumen de las exportaciones y la producción mundiales de mercancías,  
por principales grupos de productos, 1990-01**

(Variación porcentual anual)

	1990-01	1998	1999	2000	2001
Exportaciones mundiales de mercancías	5,5	4,5	4,5	11,0	-1,5
Productos agrícolas	3,5	2,0	1,0	4,5	1,5
Productos de las industrias extractivas	3,5	5,5	-2,0	3,0	1,5
Manufacturas	6,0	4,5	5,0	13,5	-2,5
Producción mundial de mercancías	2,0	2,0	3,0	4,5	-1,0
Agricultura	2,0	1,5	3,0	1,0	0,5
Industrias extractivas	1,5	1,0	-1,0	3,5	0,0
Industrias de manufacturas	2,5	2,5	3,5	6,0	-1,5
PIB mundial real	2,0	2,5	3,0	4,0	1,5

*Nota:* La producción mundial de mercancías difiere del PIB mundial porque excluye los servicios y la construcción.

Fuente: OMC

Elaboración: Propia

## Cuadro No. 2

**Cuadro No 2**  
**Parte correspondiente a los productos agrícolas en**  
**el comercio total de mercancías y productos primarios,**  
**por regiones, 2001**  
 (En porcentaje)

REGIONES	Exportaciones	Importaciones
<b>Parte de los productos agrícolas en el comercio total de mercancías</b>		
Mundo	9,1	9,1
América del Norte	10,5	6,0
América Latina	18,1	9,3
Europa Occidental	9,2	9,9
Europa C./O., Estados Bálticos, CEI	8,7	10,5
África	14,7	15,3
Oriente Medio	3,3	13,4
Asia	6,7	9,7
<b>Parte de los productos agrícolas en el comercio total de productos primarios</b>		
Mundo	40,9	40,9
América del Norte	58,3	32,7
América Latina	45,6	45,7
Europa Occidental	56,0	46,6
Europa C./O., Estados Bálticos, CEI	21,0	43,1
África	20,5	56,9
Oriente Medio	4,3	62,2
Asia	46,7	35,0

Fuente: OMC

Elaboración: Propia



Gráfico No. 1

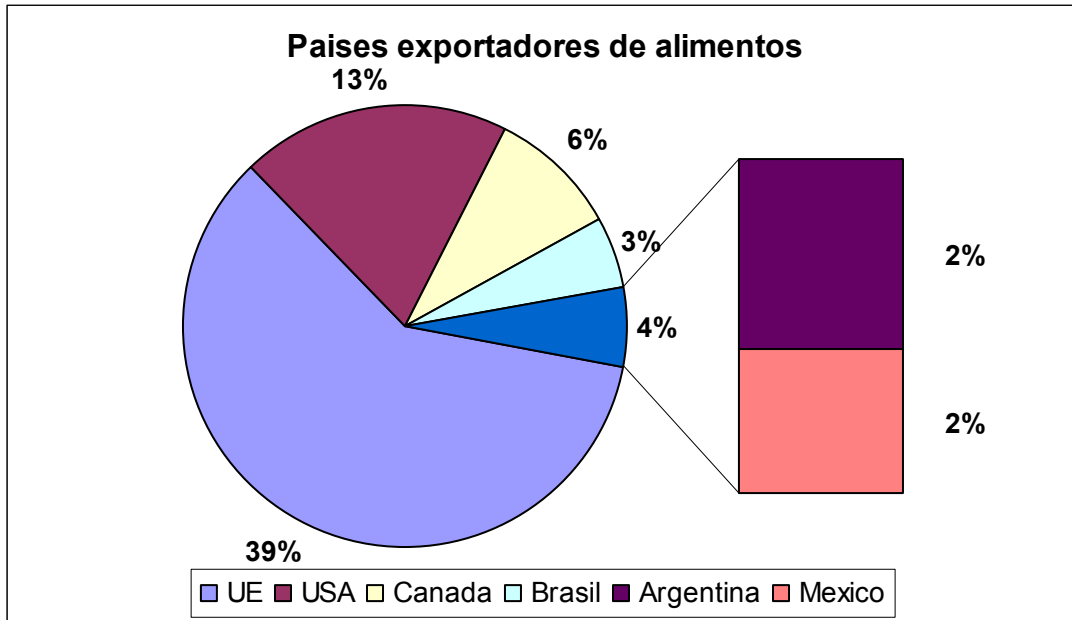


Gráfico No. 2

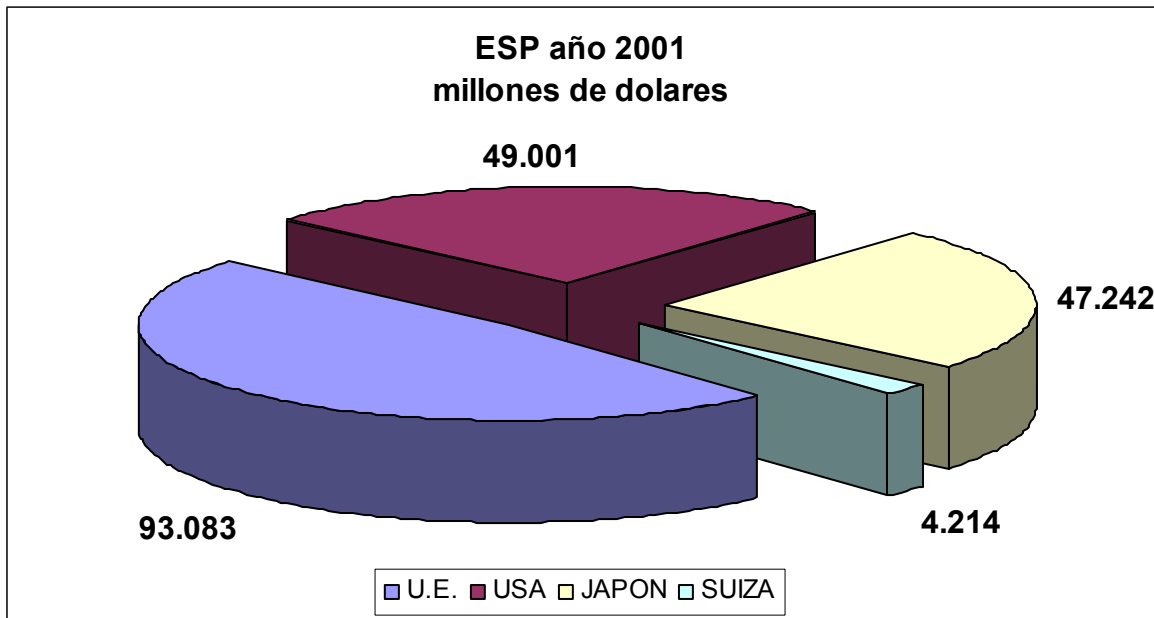


Gráfico No. 3

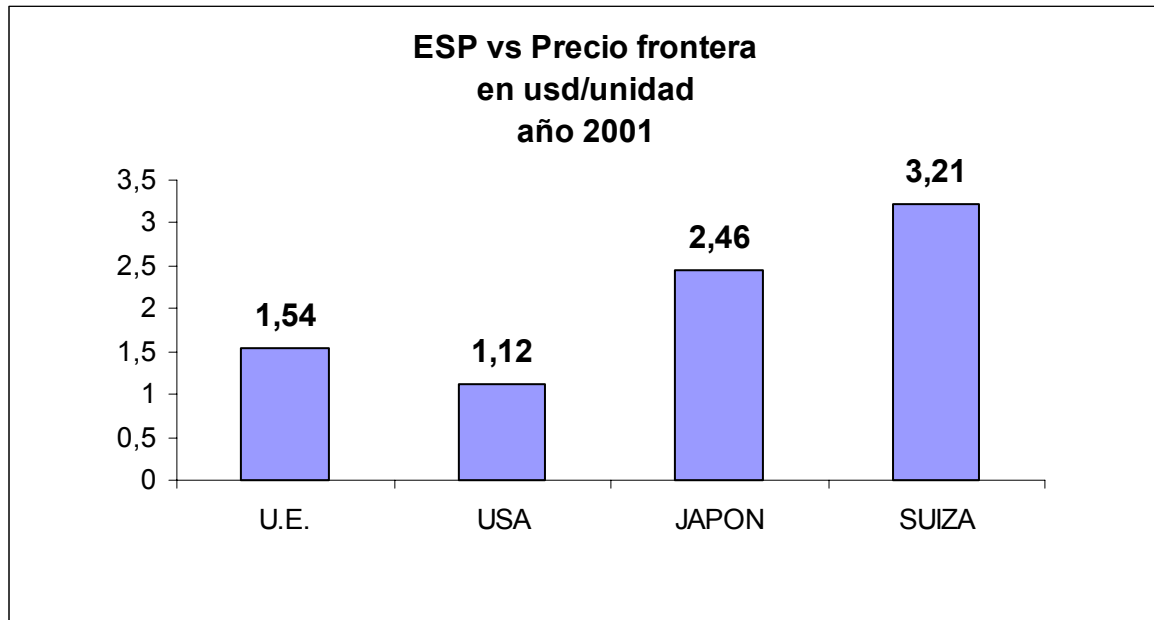


Gráfico No. 4

