

Documento de Trabajo No. 77

**Sustentabilidad económica del modelo de desarrollo rural vigente: el Paraguay y su vinculación a los organismos de comercio agrícola internacional.**

Marcela Mikkola

BASE Investigaciones Sociales  
Febrero, 1996  
Asunción, Paraguay



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay  
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - [baseis@baseis.org.py](mailto:baseis@baseis.org.py)

## Contenido

1. Introducción.....	3
2. Historia del GATT y el Sistema Multilateral de Comercio.....	4
3. GATT y la Ronda Uruguay.....	6
4. GATT y la Agricultura Sustentable.....	7
5. GATT, el Tercer Mundo y el Comercio Agrícola.....	8
6. El GATT, los EE.UU. y la UE.....	9
7. El MERCOSUR y el Comercio Agrícola.....	11
7.1 El Sub Grupo de Trabajo No. 8 (SGT8).....	11
7.2 Proyecto Comunidad Europea/MERCOSUR Agrícola.....	14
8. Nuevas metas para América Latina.....	16
9. Conclusiones.....	18
Bibliografía.....	20

## **1. Introducción**

El presente trabajo presenta un análisis del Comercio Exterior paraguayo-constituido básicamente de materias primas de origen agrícola- lo que da una idea de su inserción en el Mercado Mundial de Materias Primas desde los primeros pasos que se dieron en el campo internacional para llegar a la solución de las dificultades del comercio internacional de mercancías, abarcando además, el nacimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en enero de 1948. A fines de 1990, los países miembros del GATT ascendían a 100, Paraguay se integró como miembro al mismo recién en 1993.

El trabajo rescata la importancia de los pasos dados en cuanto al comercio internacional de mercancías sobre todo al de los productos alimenticios, mostrando la muy desventajosa posición del país lo cual tiene una directa incidencia en la sustentabilidad económica y ecológica del actual modelo económico y de desarrollo rural. Al respecto debe señalarse que en cuanto a la agricultura, el GATT todavía no ha apoyado una política de desarrollo sustentable. Aunque muchos foros alcanzaron a reducir las tarifas en bienes manufacturados, la agricultura en general, y el tercer mundo en particular, no se benefició de este proceso.

En relación al MERCOSUR, el trabajo analiza su implicancia en la región y para Paraguay en particular, teniendo en cuenta que una de sus metas es la de reducir la importancia del Estado y usar el mercado como agente de desregulación y liberalización de comercio. Hasta ahora, las políticas de relaciones exteriores en los países del MERCOSUR han estado limitadas principalmente al intercambio financiero y en mucho menor medida al comercio exterior. En el Paraguay, no existe una coordinación entre los Ministerios de Agricultura y Relaciones Exteriores, es más, en vez de trabajar conjuntamente para promover políticas agrarias que beneficien tanto al país como a los pequeños productores, se excluyen uno a otro.

Para la recolección de los datos, se realizaron entrevistas a técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Departamento de Comercialización), del Ministerio de Relaciones Exteriores (Departamento de Mercosur) y del Ministerio de Industria y Comercio.

Este trabajo forma parte de una serie de cinco publicaciones que fueron preparadas por BASE. Investigaciones Sociales con el apoyo de ICCO de Holanda en un proyecto orientado a estudiar las condiciones y viabilidad de un desarrollo rural sustentable en el Paraguay.

## 2. Historia Del GATT y el Sistema Multilateral de Comercio

Los primeros pasos que se hicieron en el campo internacional para llegar a una solución a las dificultades planteadas por el comercio internacional de mercancías, y a la excesiva protección arancelaria, se dieron en la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo en La Habana en 1946. En esa Conferencia se elaboró la denominada “Carta de La Habana” que establece en el artículo 7, la creación de un organismo especializado en comercio con los auspicios de las Naciones Unidas: la Organización Internacional de Comercio (OIC). Tan pronto se decidió formar este organismo, La Carta de La Habana no obtuvo las ratificaciones necesarias y no pudo entrar en vigor (Milán Díaz 1991:983). Sin embargo, veintitrés países decidieron formar parte de las concesiones arancelarias previstas en el artículo 17 de la Carta de la Habana, así nació el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que entró en vigor en enero del 1948.

A finales de 1990 los países miembros del GATT ascendían a cien, y otros ocho, entre ellos Paraguay estaban negociando su incorporación<sup>1</sup>. Aunque jurídicamente es un Acuerdo, el GATT muchas veces actúa como la organización intergubernamental del comercio internacional (Milán Díaz 1991: 984). El principal instrumento del GATT es suprimir o reducir las barreras comerciales entre partes contratantes o negociaciones comerciales multilaterales, generalmente denominadas Rondas de Negociación que se convocan periódicamente, cada una de ellas suele tener una duración de varios años<sup>2</sup>.

Desde 1948, el GATT a través de las siete anteriores rondas no produjo tanto una liberalización del comercio como una expansión de la economía global, ya que desde su creación la economía global atravesó una serie de procesos macro-económicos que incluyeron la aplicación del marco teórico de Keynes que exigía la intervención del estado para promover la expansión económica. Por lo tanto, la expansión del comercio fue el efecto, no la causa de la expansión económica del mundo.

A través de estas políticas macro-económicas, el primer mundo se enfrentó al tercer mundo. Esta confrontación entre los dos mundos y el intento del primer mundo de controlar el flujo de ganancias y el mercado global, tiene un antecedente en los siglos diecisiete y dieciocho cuando el primer mundo impuso sus valores y normas en el tercer mundo a través de la colonización. Hoy en día la filosofía es la misma, aunque ha cambiado de simple expropiación a la interferencia y regulación de tarifas de importación y exportación. Simplemente lo que ocurre hoy es que los EE.UU. y la UE tienen un régimen internacional donde ellos definen las nuevas leyes de propiedad.

Durante los años 60 el sector agrícola creció en muchas partes del mundo debido especialmente a la aplicación de la tecnología moderna con la llamada “revolución verde.” El resultado fue que para la década del 70, la producción agrícola y el comercio aumentaron, pero al mismo tiempo la deuda externa también se multiplicó. Debido a esta deuda, la diferencia entre los países ricos y los pobres aumentó. En 1964 el GATT trató de rectificar esta injusticia de

---

<sup>1</sup>Paraguay se integró como miembro en 1993.

<sup>2</sup>Esta rondas se conocen por el nombre de la persona que las impulsó o el del país o ciudad donde se celebró. Hasta ahora han habido ocho rondas: Ginebra 1947, Ancey 1949, Torquay 1950, Ginebra 1955, Dillon 1961, Kennedy 1963-1967, Tokio 1973-1979, Uruguay 1986.

comercio que favorecía al primer mundo y trató de acomodar los derechos del Tercer mundo a una política de comercio y desarrollo más igualitaria.<sup>3</sup>

En 1973 empezó la crisis del petróleo, y el norte se alió en contra del sur, todo lo cual resultó en políticas monetarias y recesivas. Cuando Reagan subió al poder en 1980, EE.UU. estaba pasando por una crisis económica y perdiendo su poder global. Lo que Reagan logró fue restablecer el poder de los EE.UU., por lo menos en el campo de las relaciones globales, con las intervenciones de los EE.UU. en Nicaragua, El Salvador, Panamá y Granada. También en 1980, los EE.UU. bajo Reagan, impidió las negociaciones globales de comercio y empezó a implementar una serie de políticas monetarias conservadoras en la Reserva Federal (Banco Central) de los EE.UU. Es más, Reagan simplemente dijo *no* a la posibilidad de una reestructuración de las políticas de comercio y aranceles y a las negociaciones globales al respecto en Cancún, México, en 1981.

Lo que logró el GATT fue reducir los aranceles y barreras de comercio para los países industrializados, lo cual perjudicó a los países del tercer mundo. También logró beneficiar al primer mundo indirectamente a través de la exportación de materia prima y a través de algunas concesiones e intercambios de bienes de comercio, como por ejemplo, el comercio de algodón. (Raghavan:1990). Al principio, esto ayudó a aquellos países que exportaban algodón, pero después los países industrializados que también producían algodón, se opusieron e implementaron políticas proteccionistas que discriminaban contra el tercer mundo e impedían el comercio libre de algodón.

Durante los 80, la creciente deuda y la recesión económica a nivel global redujo la demanda de productos agrícolas, mientras las políticas nacionales, especialmente en los países del norte, continuaban estimulando un exceso de producción que produjo excedentes disponibles y la baja de los precios en el mercado mundial. Hacia el final de los 80 había consenso general que la agricultura estaba en un caos debido a las políticas que protegían a los países del norte de la competencia global, y a la vez limitaba a los países del tercer mundo tener acceso al mercado.

Durante esta crisis agrícola, el PIB per cápita cayó mundialmente, pero especialmente en el tercer mundo. Como ejemplo, los ingresos per cápita de estos países endeudados cayó el 50% en un período de 2 años. Esto redujo la demanda en la importación de alimentos de países desarrollados, lo cual causaba más fricciones entre los dos hemisferios. Otro resultado de la protección del mercado de los EE.UU. y la UE, fue que estos países tendieron a una sobre producción doméstica la cual se introdujo posteriormente en el mercado mundial a precios muy bajos. Esto perjudicó a aquellos países que tenían la competencia, y a aquellos otros que no tenían capacidad de comprar debido a la deuda y la recesión. Conforme la demanda por estos bienes iba disminuyendo, también caían los precios y el valor de estos bienes. Los países que más sufrieron fueron Argentina y Brasil porque ellos dependían de la venta de sus bienes agrícolas a un precio favorable para poder pagar la deuda. Fue debido a esta crisis global de la agricultura que los EE.UU. y la UE decidieron aceptar participar en la Ronda Uruguay.

---

<sup>3</sup>Esto produjo que la UNCTAD realizara un congreso en 1976 en Nairobi para tratar de incluir diferentes reglas sobre la deuda, comercio, embarque y finanzas que afectan al tercer mundo para lograr una política más justa de comercio. Sin embargo, esta conferencia no tuvo ningún resultado (Raghavan :1990).

### 3. GATT y la Ronda Uruguay

Muchos países industrializados respondieron con interés a las nuevas negociaciones con respecto a inversiones globales, comercio y agricultura, el tercer mundo pidió también participar. Como resultado, en 1986 los países industrializados escogieron el GATT como un medio de comunicación para lanzar una nueva ronda de negociaciones de comercio entre ellos y el tercer mundo, y para implementar los cambios necesarios.

El 20 de septiembre 1986 se inició la octava ronda bajo los auspicios del GATT en Uruguay sobre Comercio y Gestión Multilateral en Punta del Este. Se escogió el GATT en Uruguay por tres razones:

- a) El comercio de la comunicación es hoy en día la forma de comercio más importante y el tercer mundo está atrasado en este aspecto. Esta era una oportunidad para tratar de remediar esto y para combinar las mediaciones entre el Banco Mundial, el GATT y el FMI.
- b) El tercer mundo es el grupo más débil dentro del GATT y sus países generalmente se ven coaccionados a negociar bajo términos que impone el primer mundo. El tener una conferencia en el tercer mundo, era una forma de tratar de mejorar e igualar esta situación. Al contrario de los países industrializados que aunque tengan desacuerdos entre ellos con respecto a diferentes políticas de comercio, siempre se alían en contra de los países del hemisferio sur.
- c) Finalmente, en otros foros, muchos países del tercer mundo habían dependido de la Unión Soviética y otros países socialistas para su apoyo. Pero en el GATT, donde los conflictos también existen entre países orientales y occidentales, es dudoso que los países socialistas apoyen tan abiertamente al tercer mundo. Además como la Unión Soviética no era miembro del GATT, no había el riesgo que se formen nuevas alianzas (Ford Runge: 1993).

La agricultura surgió como un tema principal en la economía política de comercio, especialmente porque la exportación de bienes agrícolas es la producción principal de muchos países del tercer mundo y había que cambiar algunas reglas de comercio a favor de estos países. Lamentablemente, la Ronda Uruguay no alcanzó ni a ayudar a los países del tercer mundo, ni a un compromiso entre los EE.UU. y la UE.

Una de las razones principales por la cual el primer mundo accedió a la Ronda Uruguay en Punta del Este, fue para que los países desarrollados protejan su mercado y sus industrias y propongan políticas de seguridad económica para dichos países a costa de la seguridad global.

A través de la Ronda Uruguay, EE.UU. intentó incorporar al GATT un nuevo marco de actividades y relaciones económicas que afectan al resto del mundo. El tercer mundo debe tener el derecho para determinar independientemente su propio marco económico de tarifas, de acuerdos de comercio y de mercado sin la interferencia del primer mundo. Los países del tercer mundo necesitan solidarizarse para trabajar juntos y no ser explotados a través del GATT.

#### 4. GATT y la Agricultura Sustentable

Al año siguiente, en 1987, miembros de gobiernos de diferentes países del tercer mundo se reunieron para exigir un desarrollo ambiental sustentable<sup>4</sup>. La idea hacia un desarrollo sustentable surgió en 1984 después que la Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, publicara el documento titulado "Nuestro Futuro Común". Muchos gobiernos del tercer mundo respondieron favorablemente a este documento y lo endosaron con los auspicios de las Naciones Unidas, de la OMS y la OIT. A causa de esto, el Banco Mundial y muchos otros bancos regionales y agencias involucradas en el desarrollo, empezaron a apoyar el desarrollo sustentable y tomar en cuenta el ambiente para préstamos y políticas de desarrollo.

El problema que surge a través de esta política de desarrollo sustentable, es que algunos países, e incluso algunas agencias de desarrollo del primer mundo, empiezan a tomar un rol más agresivo con respecto a políticas de desarrollo y desreglamentación, e implementan o apoyan políticas de desarrollo que favorece a aquellos países que ya están económicamente en un nivel superior. De este modo, esto continúa siendo otra forma a través de la cual el primer mundo sigue implementando su filosofía con respecto a economías de mercado que favorece a sus intereses (Raghavan 1990).

Como está formado el GATT, o la OMC, se predice que muchos países van a salir perdiendo y otros ganando con respecto a los costos ambientales y sociales que surgen a través de las actividades de comercio. Sin embargo, la posición de la OMC es promover una rápida liberalización total con la expectativa de que aumenten los ingresos de los países más pobres y a través de esto mejoren los estándares domésticos para proteger el medio ambiente (May 1995:5).

Por otro lado, la posición de los ambientalistas, es que mientras el mundo espera que el comercio elimine la pobreza, o por lo menos mejore la situación de los pobres, el medio ambiente va a ser saqueado, dejando poco para proteger una vez que los países tengan el valor económico para poder proteger el medio ambiente. Este es ciertamente el caso de Paraguay, donde según el Banco Mundial se da una deforestación de 109 hectáreas por cada 1000 personas al año (May 1995)<sup>5</sup>.

El problema que ocurre con respecto al medio ambiente no es sólo con los mecanismos de comercio y del mercado, sino en cómo esta organizado el mercado, quiénes son los jugadores y cuán bien establecidas y efectivas son las reglas para promover la agricultura sustentable.

---

<sup>4</sup> Al mismo tiempo que las barreras para entrar a los mercados de los países desarrollados causó para América Latina y el Caribe una pérdida de unos \$65 mil millones en el periodo de 1980-86 (May: 1995). Este tipo de barrera generalmente también ocasiona costos sociales que causan degradación ambiental porque excluye la posibilidad que los productores inviertan coherentemente en la tecnología apropiada.

<sup>5</sup> Paraguay tiene el nivel más alto de deforestación en América Latina. Le sigue Bolivia con 97 ha/1000 pop. Los otros miembros de MERCOSUR, Argentina y Uruguay tienen cero, y Brasil 27 ha/1000 pop. FAO 1993.

## 5. GATT el Tercer Mundo y el Comercio Agrícola

Con respecto a la agricultura, el GATT (OMC) todavía no ha apoyado o endosado una política de desarrollo sustentable. Aunque muchos foros después de la Ronda Uruguay alcanzaron a reducir las tarifas en bienes manufacturados, la agricultura en general, y el tercer mundo en particular, no se benefició de este proceso. Recientemente, los costos de producción de la agricultura doméstica de varios países ha inducido a que muchos gobiernos intenten presentar políticas de comercio que traten específicamente de la agricultura. En Punta del Este fue la primera vez que países del tercer mundo se unieron para declarar un mandato que les beneficie a ellos. Entre los puntos que pidieron que se incluyan en el GATT están:

- a) poner más disciplina y establecer pronósticos favorables al comercio global de la agricultura;
- b) corregir y prevenir restricciones y distorsiones de precios de bienes agrícolas en el mercado global y
- c) tratar de alcanzar mayor liberalización del comercio en la exportación e importación de bienes agrícolas.

Los países del tercer mundo dependen mucho de la producción y exportación de bienes agrícolas. En comparación, para los países del primer mundo la agricultura en todo el mundo sólo contó con el 3% del PIB mundial y empleó sólo el 7% de la fuerza de trabajo mundial. En el tercer mundo la agricultura significó el 19% del PIB y el 60% de la fuerza de trabajo. Para la mayoría de los países del tercer mundo, los bienes agrícolas forman parte del 50 al 100% del total de sus exportaciones (Avery: 1993). Así y todo, muy pocos de estos países, comparado a los otros países desarrollados, forman parte del grueso de la exportación global del mundo. La contradicción que existe es que aunque la exportación de bienes agrícolas forma parte del 50 al 100% de sus exportaciones, el 40% de la importación global de bienes agrícolas pertenece al tercer mundo. Las únicas excepciones son Argentina y Uruguay que exportan bienes agrícolas, pero no importan.

El tercer mundo importa un promedio de \$36 mil millones anualmente, y exporta \$15.5 mil millones (Manzetti 1993:113-120). Otro problema que tienen países del tercer mundo que exportan azúcar, es que la UE también empezó a exportar azúcar de remolacha y sacarina, lo que eliminó de la mayor parte del mercado a estos otros países. Muchos países desarrollados están reemplazando poco a poco a países del tercer mundo en la exportación de mercados tradicionales. Además, como en el caso de muchos países en América Latina, el comercio agrícola está en déficit, la crisis de la deuda y problemas de infraestructura, hace que éstos importen menos bienes agrícolas.

También aumentaron los precios netos de los productos agrícolas, que afectó a los países importadores de alimentos. Finalmente, muchos países en América Latina tienen sus productos concentrados en rubros tropicales, cuyos precios no aumentan, sino al contrario, cada vez van disminuyendo. Por su parte, los precios de bienes manufacturados y otros bienes agrícolas como el trigo y el arroz van aumentando. Para la mayoría de los países subdesarrollados, la liberalización empeoró el problema de la balanza de pagos, lo que implica que a la larga van a necesitar apoyo financiero. Por lo tanto, los resultados de la liberalización del comercio agrícola sólo beneficiaron a los países desarrollados, particularmente la a Comunidad Europea (Ford Runge 1993).



## 6. EL GATT, los EE.UU. y la UE

Con respecto a la agricultura, los países desarrollados y miembros de la OCDE, junto con los EE.UU. se habían aliado y seguían extrayendo lo máximo al mínimo costo para ellos, del tercer mundo. Es probable que lo que va a ocurrir será que, debido a la falta de concesiones y la falta de comercio igualitario de parte del tercer mundo hacia los países desarrollados, los miembros de la OCDE van a utilizar esto como una excusa para aumentar las tarifas para productos importados del tercer mundo (Raghavan 1990).

Como se mencionó arriba, la Ronda Uruguay trató sobre la economía internacional y sobre cómo reorganizar las relaciones económicas entre los EE.UU. Japón y la Comunidad Europea para el siglo 21. También fue una suerte de convenio para ver cómo EE.UU. puede ejercer más ampliamente su rol de superpotencia, no sólo militarmente, sino como centro del mundo capitalista. Esto se debe, en parte, a que los EE.UU. desde los 70 ha ido perdiendo su poder en el mundo porque no ha podido mantener un balance entre el presupuesto militar para defensa y la tecnología global. Esto ocasionó una lucha internacional por el acceso al mercado de compra y venta de la tecnología y la producción de ésta.

El interés en la tecnología avanzada ocasionó la disminución de la inversión en la agricultura del primer mundo, que ayudó poco al tercer mundo porque aunque agencias de desarrollo del primer mundo se interesaron en aumentar la producción y el volumen de varios cultivos principales, en realidad lo que resultó fue que la UE se convirtió en el mayor productor de excedentes agrícolas debido a su sistema de control de precios.

Estas dos cosas: i. la competencia global por el acceso a la tecnología y, ii. la reducción de la producción doméstica de cultivos, ha causado un desarreglo total de las finanzas internas y ha ocasionado que los EE.UU. pierda su lugar como primer acreedor del mundo convirtiéndose en el deudor más grande en un período de pocos años.

El resultado de esta crisis económica y del combate por el acceso a la tecnología no solamente en los EE.UU. sino en la UE., fue que estos países empezaron a proteger sus mercados e industrias y a prevenir que surja una competencia, especialmente desde el tercer mundo. Muchos países desarrollados empezaron a adoptar políticas que protegían su mercado tecnológico, estimulaban la producción de tecnología, prevenían la competencia de otros países y aumentaban las tarifas de importación de tales industrias.

Finalmente, aquellos países que prefieren un comercio más abierto, tanto dentro del GATT como regional, son principalmente los que exportan. Países que exportan maíz, trigo y soja sacarían más provecho del mercado internacional a través de reglas de comercio más libres. Así y todo, se puede percibir que algunas reglas para prevenir este libre comercio van a surgir de parte de los EE.UU. como estrategia proteccionista. Lo más probable es que lo hagan a través de políticas sanitarias de protección al medio ambiente o de estándares de seguridad y que usen estos instrumentos para-arancelarios como barreras para el comercio.

Hay una nueva onda de políticas eco-proteccionista que prohíbe la importación de productos contaminados por químicos, carne con hormonas y productos manufacturados de una manera que no este de acuerdo con los nuevos estándares de medio ambiente. Esto perjudica a los países del tercer mundo porque la idea de cultivar y producir productos con tecnología que no

daño al medio ambiente y los bienes agrícolas, todavía es muy incipiente. Es decir, la agricultura sustentable todavía no es parte de un marco general de desarrollo (Adams, 1995).

## 7. El MERCOSUR y el Comercio Agrícola

El MERCOSUR que se originó en Marzo del 1991, integra a 200 millones de habitantes en un solo mercado, y representa el 75% del PIB de Sud América. Para que el MERCOSUR sea un éxito, el marco político del cono sur tendrá que promover nuevas políticas de comercio como métodos para asegurar la democracia. Surgen nuevas barreras internacionales de comercio que los miembros del MERCOSUR tendrán que resolver de manera que se integren económicamente con el mundo exterior y a la vez definan su rol político en el nuevo mundo dedicado a una economía política sin fronteras (Alimonda: 1994).

### 7.1 El Sub Grupo de Trabajo N° 8 (SGT8)

Lo siguiente es un resumen de dos entrevistas con representantes de Paraguay para el MERCOSUR. Una con el Ingeniero Aristίδes Raidán, de la Dirección de Comercialización, Departamento de Integración Económica, y Representante de Paraguay para el SGT8 y la segunda con Martín Cardozo, Director del Departamento de Integración Económica.

Según el Ingeniero Raidán, los representantes del SGT8 no se reunieron durante 1995 (desde 1994 que no se reúnen). Sí han habido reuniones del COSAVE (Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur), y del CORESA (Comité Regional Sanidad de Animal) más a menudo, pero los representantes del SGT 8 del MERCOSUR oficialmente no se han reunido desde hace 2 años. Con respecto a Chile, se está negociando para llegar a un acuerdo para mayo de 1996. Este acuerdo no es para que entre al MERCOSUR sino para que se asocie, con lo cual Chile va a tener restricciones. Así y todo, Chile tiene la ventaja de ganar acceso a un área de libre comercio.

Con respecto a las medidas que el MERCOSUR está tomando o debería tomar para la protección de la agricultura familiar, la respuesta fue más ambigua. Según el Ingeniero Cardozo, el MERCOSUR tiene como agenda otorgar una cierta protección arancelaria hasta el año 2000, especialmente para aquellos productos primarios de cada país considerados estratégicos. Sin embargo, no se ha llegado a un acuerdo dentro del MERCOSUR hacia el problema de los pequeños productores<sup>6</sup>. A nivel de MERCOSUR se ha llegado a un acuerdo de unión aduanera que significa la revinculación de bienes y la selección de un mercado común. No se ha basado mucho en la parte de política, particularmente para los pequeños productores. El Ingeniero Raidán indicó que este problema se dejó más bien para que cada país lo aborde nacionalmente<sup>7</sup>.

No hay una política agrícola común todavía entre los países porque cada país tiene un problema diferente con los pequeños productores. Según el Ingeniero Raidán “Lo que se estableció fue una armonización de políticas para luego finalizarse en cada país según el papel del estado y las políticas comunes de cada país. Lo que el MERCOSUR hace es armar una disciplina mínima que cada país tiene que cumplir”. Luego explicó que el Ministerio de Agricultura va a aplicar una política agrícola diferenciada para los pequeños productores. “Esto significa que los servicios, sobre todo aquellos que prestan la instituciones publicas del sector, van a estar dedicados con prioridad para los pequeños productores. Esto implica servicios de extensión técnica, extensión crediticia y otros proyectos”.

<sup>6</sup> El tema de la mujer campesina no solo está excluido del proyecto, sino que ni entra en la discusión.

<sup>7</sup>El SGT8 también trata las asimetrías de las economías de cada país, especialmente en lo referente a diferencia de escala de economías. Aunque ambos ingenieros prefieren no opinar sobre el tema.

A nivel de MERCOSUR no se está viendo el tema de la reconversión agrícola, pero cada país está tratando el tema por separado y haciendo sus propios estudios con respecto a cadenas productivas en varios sectores. Hay sectores dentro de la pequeña producción, como la caña de azúcar y el algodón, que están en un proceso de reconversión, según afirman los técnicos entrevistados. Se trata del mejoramiento de cultivo, aumento de volumen, y facilitar apoyos para la lucha contra el picudo. Con la caña de azúcar, uno de los mayores problemas es que causa mucho desgaste del suelo y no es de largo plazo. También se está poniendo en marcha un programa de diversificación de cultivos en Pedro Juan Caballero y Concepción<sup>8</sup>.

“El problema con el algodón es que el productor que planta algodón solo tiene eso como cultivo de renta. No tiene otro incentivo para otros cultivos o no hay otros cultivos de renta accesibles. En Pedro Juan Caballero también se está empezando un programa de cultivo de frijol negro y de banana. Indican que para tener más cultivos de renta se necesita más asistencia tecnológica y crediticia”, comentó el Ingeniero Cardozo.

Explicaron que es difícil predecir cuáles son las cadenas productivas de cultivos que van a ser afectadas y beneficiadas con el Tratado. Con el MERCOSUR se tratará de legalizar la entrada de ciertos rubros al mercado. “Hay que mejorar la calidad y la producción de ciertos rubros para poder competir mejor, hay que buscar un programa que beneficie a todos, aquellos que no pueden competir con el cultivo de algodón que se dediquen a otro cultivo. Obviamente se necesita un programa completo a corto y largo plazo, aunque la solución está a mediano y a largo plazo” explicó Cardozo.

Cuando se les preguntó qué nivel tienen las organizaciones de productores familiares dentro del SGT8, el Ingeniero Raidán respondió lo siguiente: "Hubo una reunión en Ouro Preto, Brasil, en Diciembre del 1994 donde se hizo un seminario con los pequeños productores familiares del Paraguay. Las organizaciones campesinas se reunieron también con representantes del MERCOSUR. De estas reuniones surgió el Foro Conjunto Económico Social, un organismo dentro del MERCOSUR que se va a aliar el sector privado. También indican que el sector privado va a tener que tomar un papel más activo y agresivo con respecto a la agricultura familiar. De 5 a 6 representantes del sector privado por país tienen que tener su representación en este foro donde tratarán el tema de la agricultura y el sector agropecuario, sector ganadero, sector forestal.

“Este Foro va a servir para que el sector privado tenga más vinculación con los campesinos y pequeños productores porque a través del sector privado se van a formular las políticas agrarias” dijo el Ingeniero Raidán. Ambos indicaron también que a nivel del MERCOSUR se hicieron dos seminarios por año durante los últimos 4 años con diferentes organizaciones campesinas.

Cuando se le preguntó al Ingeniero Raidán que opinan los campesinos del MERCOSUR y del SGT8 específicamente, respondió que esa pregunta se le debe hacer a ellos directamente. Aunque dijo que “personalmente hay sectores que lo apoyan y hay sectores que no.”

Con respecto a Paraguay y el GATT y la relación que tiene Paraguay dentro del GATT, comentó que Paraguay no va a negociar como país independiente, sino como bloque porque

---

<sup>8</sup> Otros proyectos orientados a la pequeña agricultura están siendo implementados a nivel nacional, aunque sin vinculación con los desafíos concretos del MERCOSUR.

como país no tiene fuerza. También están empezando participar como observador dentro del Grupo Cairns<sup>9</sup> que puede abrir puertas dentro de la OMC para Paraguay y el MERCOSUR. También indico que el MERCOSUR como bloque se está volviendo atractivo para todos, no solo para la UE, sino para la TLC también.

El mayor problema que se puede percibir con el SGT8, según las entrevistas, es que principalmente no tiene al pequeño productor como prioridad, y eso es porque subvaloran la agricultura familiar, no sólo en el Paraguay, sino en el MERCOSUR en general.

---

<sup>9</sup> El Grupo Cairns está constituido por los grandes exportadores mundiales de productos agrícolas que no subvencionan sus exportaciones. Entre ellos figura Canadá y Australia.

## 7.2 Proyecto Comunidad Europea/MERCOSUR Agrícola

La siguiente información se consiguió a través de una entrevista con el codirector del Proyecto, el Ingeniero Daniel Valdés Martínez, y el Doctor Vicente Barcelón. El Proyecto Comunidad Europea/MERCOSUR Agrícola se formalizó en Diciembre de 1995 en Madrid, contiene 4 áreas: a) Normas técnicas - sede Brasil. b) Aduana - Sede Uruguay. c) Agricultura - sede Paraguay. d) Transporte, industria - que todavía no está definido, sede Argentina. El presupuesto es el siguiente: 11.2 millones de ECUS de parte de la Comunidad Europea 8.8 millones de ECUS de parte de MERCOSUR. Los 8.8 millones están divididos en 4 partes iguales, una de las cuales corresponde al proyecto agrícola. Ese proyecto tiene 3 componentes: a) componente institucional 20%, b) sanidad animal 40%, c) sanidad vegetal 40%. El proyecto fue concebido bajo este marco con la influencia Europea para poder exportar los bienes agrícolas del MERCOSUR. Aunque la integración del MERCOSUR a la Comunidad Europea no significa que le beneficiará a MERCOSUR como bloque, ya que el 40% de la exportación del MERCOSUR no entra directamente al MERCOSUR sino que va a Europa, y el 60% va al resto del mundo, y de ese 60% la parte que ingresa a América Latina es inferior al 40%.

El 20% de los 20 millones de ECUS es para apoyo institucional y sólo 950.000 ECUS son para proyectos con pequeños productores específicamente. Integrará a los pequeños productores fundamentalmente por la parte sanitaria porque se asume que la agricultura familiar no es muy competitiva a nivel nacional e internacional. Por eso, según el Doctor Vicente Barcelón (Administrador del Proyecto), “se necesita un proyecto de acompañamiento con los pequeños productores por varios años porque la producción conjunta entre los pequeños productores y el estado y el mejoramiento de insumos es importante, o formalizar una alternativa consensual para ambos”.

Aunque, él también aclara que “falta definir que actividades se van hacer con los 20 millones de ECUS, porque esa cantidad no va a alcanzar para eliminar la pobreza rural. Falta enfocar bien el proyecto, y hablar claramente de que tipo de capacitación se va hacer, y responder la pregunta ¿quién educa al educador?”

Admite que enfocar a los pequeños productores dentro de este proyecto va ser difícil por tres razones principales:

- a) A Europa le preocupa el aspecto sanitario, específicamente relacionado con la fiebre aftosa y los cítricos en el marco internacional y no les interesa mucho el tema de pequeños productores.
- b) Dentro del bloque MERCOSUR tampoco se trata mucho el tema de los pequeños productores debido a que, entre otras cosas, Argentina y Uruguay no tienen pequeños productores en la escala que tienen Paraguay y Brasil. Hay más apoyo para los medianos productores.
- c) Además el estado Paraguay también está ignorando el tema de los pequeños productores, específicamente con respecto a la transferencia de tecnología porque aclaran que no se puede incorporar la tecnología a la escala que se necesita para ayudar a los pequeños productores.

Otro problema que existe dentro del MERCOSUR con respecto a proyectos agrícolas, es que el mismo SGT8 está devaluado, y los ministros de agricultura están devaluados<sup>10</sup>. No es como en la Comunidad Europea donde los consejos de Ministro de Agricultura tienen el mismo rango del Ministro de Economía o del Ministro de Relaciones Exteriores<sup>11</sup>. Comentó que para él, es difícil enterarse cuál es la posición de Paraguay dentro del GATT, y especialmente con respecto a la agricultura familiar ya que no hay una persona capacitada o adecuada que le pueda informar al respecto.

También se intentó hacer entrevistas con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores que trabajan dentro del tema de GATT y MERCOSUR, sin éxito. Cuando se preguntaba a una persona quién era la persona encargada de representar a Paraguay dentro del GATT, el Ingeniero Roberto Recalde del Ministerio de Relaciones Exteriores respondió que esa persona está en Bruselas, y que acá en Asunción no hay un representante.

---

<sup>10</sup>Como por ejemplo, dentro de las reuniones del Mercosur, los ministros de economía y aranceles no permiten al SGT8, que no es ministro, opinar sobre aranceles y economía.

<sup>11</sup>Tal vez se puede predecir que al entrar Chile al Mercosur, el rango de los Ministros de Agricultura va aumentar ya que en Chile el Ministerio de Agricultura es muy importante.

## **8. Nuevas metas para América Latina**

La Ronda Uruguay tuvo severos impactos negativos en la mayoría de los países de América Latina. La meta del tercer mundo ahora es tratar de minimizar los daños de la liberalización y asegurar que tengan independencia económica y política y el derecho a un desarrollo autónomo. Lo que tiene que hacer el tercer mundo, es tratar de crear una organización alternativa al GATT que sea más comprensiva hacia ellos. Irónicamente, el hemisferio del sur, que es el que más beneficiaría de una organización y de la solidaridad, no la tiene, y en cambio el norte, que ya goza de la mayoría de las riquezas del mundo y está intentando conseguir más, está organizado y unido. Debido a esta unión entre el hemisferio norte en contra del sur, y las políticas neo-mercantilistas que se manifiestan más agresivas que antes, los países subdesarrollados están peor que nunca, y especialmente peor desde que se instaló la Ronda Uruguay. Si el tercer mundo no se organiza y no hace un esfuerzo a nivel político para intentar revertir estas tendencias desiguales, los países industrializados van a triunfar en el nuevo mundo económico, y los países del tercer mundo se encontrarán más marginados que nunca.

Cuanto más cedan estos países al primer mundo, más se les pedirá en el futuro. Ellos necesitan organizarse ahora para prevenir este tipo de explotación, pero tiene que crearse un campo de batalla neutro, y no uno escogido por los países desarrollados. El tercer mundo necesita crear su propia globalidad y escoger los temas de discusión que les afecta directamente tanto a ellos como al primer mundo, especialmente el medio ambiente.

El tema que necesita discutirse principalmente es el de la agricultura. Aunque los países del tercer mundo tienen diferentes intereses con respecto a los bienes que exportan, y con respecto a la competencia que cada uno tiene con los países desarrollados, y entre los países que dependen de la agricultura para su existencia, es necesario que todos estos países mantengan una posición mutua y favorable hacia ellos. Deben prestar atención a que sus intereses de desarrollo no sean sacrificados a meros arreglos de mercancía entre los EE.UU. y la UE. También deben tener un arreglo multilateral entre ellos con respecto a la protección de sus mercados y producción. Sin estos acuerdos serán excluidos del mundo internacional del comercio. Otro punto que deben exigir, es el relativo a los privilegios fiscales para aquellos países que tienen sectores pequeños de exportación. Para lograr esto, las ONGs del tercer mundo tiene que trabajar junto con las ONGs del primer mundo y aliarse contra las grandes instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el FMI.

Desde su inicio, el GATT no ha causado sino problemas, es una especie de club para 22 países ricos. Aunque hoy en día hay más de 108 países, la mayoría subdesarrollados. En su mayor parte, los países dentro del GATT han tenido muchas dificultades para lograr sus objetivos. Así y todo, la Ronda Uruguay se lanzó porque muchos países del tercer mundo querían entrar en competencia con los países industrializados. Pero la fricciones que existían y que todavía existen entre los países del hemisferio sur, fue la causa de que no formaran un bloque de comercio en contra del norte.

Tres áreas de debate y de comercio van a dominar los nuevos acuerdos después de la Ronda Uruguay:

- a) El rol que juega el tercer mundo y los problemas que tiene dentro del sistema multilateral de comercio,



b) La formación del NAFTA y como afectará al tercer mundo y a América Latina en particular,

c) El creciente rol del medio ambiente, la salud, y la seguridad como barreras al comercio.

Los problemas principales que existen son entre los países que exportan alimentos y los que los importan, agravado por los países seriamente endeudados. Como se explicó arriba, Argentina y Brasil son los que más sufrieron con respecto a la deuda y la baja de precios en el mercado de sus bienes agrícolas de exportación. En cambio para los países que importan, el problema es el contrario.

Lo que debe ocurrir para que los países del tercer mundo empiecen a mejorar sus mercados domésticos, son los siguientes tres puntos de gestión:

a) Lograr el máximo acceso a los mercados de los países industrializados para tales mercancías como azúcar, productos tropicales, frutas y vegetales. Otro punto sería lograr definir políticas en el área de salud, medio ambiente y seguridad ya que estos temas van a definir el futuro de los aranceles y las nuevas industrias, especialmente para el tercer mundo. Lograr esto sería una victoria para los países de la Ronda Uruguay

b) Lograr la máxima reducción en la subvención de exportaciones: la suspensión de los desacuerdos entre los países del Norte con respecto a las subvenciones de exportación. Esto ayudaría principalmente a países que ahora exportan la mayoría de sus bienes agrícolas como Argentina y Brasil. Esto, junto con más acceso a otros mercados, ayudaría a expandir las oportunidades de exportación del tercer mundo.

c) Ajustes de políticas que transmitiría el aumento de precios a los mercados domésticos de los países del tercer mundo. Se necesita algún tipo de tratamiento preferente con respecto a los precios de bienes agrícolas para estos países. Para poder compartir los frutos de la liberalización, estos países también necesitan crear incentivos a los pequeños productores<sup>12</sup>, bajar los precios domésticos de bienes agrícolas, y reducir la dependencia de las importaciones. Lo que no se necesita es un tratado especial para aquellos países seriamente endeudados, porque esto se convierte en una excusa para inacción doméstica que aísla a los mercados de estos países del resto del mundo (Raghavan 1990).

La liberalización del comercio mundial recuerda la importancia de tener políticas agrarias coherentes. Sólo un tejido económico entre los sectores agrícolas e industriales podrán sobrevivir en un marco de mayor libertad comercial (Casado 1994: 802).

---

<sup>12</sup>Esto también debe incluir a la mujer soltera campesina, ya que ellas representan un alto porcentaje de la agricultura familiar.

## 9. Conclusiones

Una de las metas del MERCOSUR es reducir el Estado al mínimo y usar el mercado como agente de desregulación y liberalización del comercio. Hasta ahora, las políticas de relaciones exteriores en los países del MERCOSUR, han estado limitadas a la burocracia militar y seguridad, y excluye a relaciones de comercio exterior. En Paraguay no existe una fusión entre los Ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores. En vez de trabajar conjuntamente para promover políticas agrarias que beneficien tanto el país como a los pequeños productores, ambos excluyen al otro.

Los problemas que pueden percibirse del MERCOSUR, son los siguientes:

- a) Falta un elemento en la estructura del MERCOSUR, que se encuentra dentro de las estructuras de los tratados de NAFTA y de la UE, y es el de una organización de justicia dentro de los parlamentos de cada país, y que los representantes de cada gobierno trabajen juntos tomando las decisiones. El Tratado de Asunción no contiene ninguna referencia clara a cómo establecer un código de justicia, supervisado por una corte internacional que suplantaría a la legislación doméstica en muchos aspectos claves.
- b) Falta una política agrícola definida. Para que el MERCOSUR logre entrar en el campo internacional de comercio como iguales, tiene que definir una política agrícola porque esto sirve como el punto principal en casi todas las negociaciones de integración internacional. El PAC (Política Agrícola Comunitaria) es el ejemplo más conocido, otro ejemplo es el NAFTA. El MERCOSUR, en cambio, no menciona la agricultura como un manera de integrar a estos países como un bloque de comercio en el mundo, y al contrario, deja el comercio agrícola librado a las fuerzas del mercado libre. También carece de una consideración sobre las condiciones políticas y sociales y cómo esto afecta o afectará los sectores agrícolas y el comercio de éstos, finalmente una consideración de las fuerzas laborales y sindicatos. Esto es especialmente evidente en Paraguay donde los sindicatos todavía no tienen presencia económica, social o política, y les falta solidaridad.
- c) Los mercados asimétricos de los países miembros. Para empezar, Brasil tiene una población de 150.4 millones, después viene Argentina con 32.6 millones, luego Paraguay con 4.3 y Uruguay con 3.1. Esto representa un mercado potencial de 190 millones de habitantes, pero de éste, el 20% se considera como indigente, el 70% tiene un PNB de \$1800 anuales que no estimula mucho la economía. Esto deja sólo al 10% (unos 19 millones de habitantes) con ingreso disponible.
- d) La escala de las economías de los países. Brasil, siendo el más grande geográficamente y económicamente, sale ganando. Su PIB es 3.7 veces más grande que el de Argentina, 37.4 veces más grande que el de Uruguay, y 50.7 veces más grande que el de Paraguay. Por sí solo, Brasil cuenta con el 75% del total del PIB del MERCOSUR.

El temor que tienen los otros 3 países es que van a relegarse a ser proveedores de materia prima y productos intermediarios al sector industrial de Brasil. Paraguay y Uruguay han duplicado sus importaciones de Brasil, y están tratando que el gobierno de Brasil compre más carne y bienes agrícolas de sus vecinos del MERCOSUR. Desde el punto de vista de Paraguay y Uruguay, el MERCOSUR solo tiene sentido si crea las siguientes condiciones:

- a) especialización agro-industrial en economías pequeñas,
- b) creación de empresas compartidas en el desarrollo de tecnologías,
- c) constitución de una plataforma de gestión homogénea entre los países miembros para negociar con los otros tratados de comercio como NAFTA (Manzetti 1993).

Debido a estos problemas con el MERCOSUR, Paraguay se hizo miembro del GATT en 1993. También, junto con Uruguay y Argentina ha logrado disminuir su inflación, reducir el déficit a través de políticas de ajuste y liberalización que abrió sus economías a competencia e inversiones internacionales. Pero por otro lado, Paraguay renunció a la idea de retener un sector de servicio y productos manufacturados que no son competitivos, y regresó a un modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes tradicionales (Manzetti 1993). Si el MERCOSUR no logra cambiar sus políticas agrícolas y los otros puntos discutido arriba, es muy probable que se desintegre este tratado y que Paraguay decida no ser más miembro, porque ahora tal como están las cosas, Paraguay sale perdiendo más que ganando.

La mayoría de estos problemas se debe a que el tratado de MERCOSUR se formó bajo un marco conservador que no tomó en cuenta la agricultura como un punto de partida para crear un mercado común entre estos países y formar un bloque de comercio favorable a ellos y una forma de entrar al mercado global. No existen garantías de éxito, pero algo si está claro: que de ahora en adelante si los miembros del MERCOSUR quieren integrarse al mercado internacional, los marcos democráticos de estos países van a tener que reconocerse entre ellos e integrarse juntos. Tendrán que utilizar un marco de desarrollo justo para todos, y crear en una democracia igualitaria porque esa va a ser la única forma para que los miembros del MERCOSUR se modernicen y se integren al mundo exterior (Alimonda 1994).

## Bibliografía

- Adams, Sharla. 1995. "MERCOSUR ¿Será que este mercado común sudamericano augure problemas para los productores de carne de Estados Unidos?" en **The Cattleman**, Diciembre.
- Alimonda, Héctor. 1994. "MERCOSUR, Democracy And Labor." **Latin American Perspectives**; Issue 83; Vol. 21, No. 24.
- Avery, William, Ed. 1993. **World Agriculture and the GATT**, William P. Avery, editor. London: Lynne Rienner Publishers.
- Boletín Económico ICE** No. 2462. Julio 3-9 1995. "Aplicación de los compromisos derivados del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay en la UE ."
- Casado, Montserrat. 1994. "El Acuerdo Final en la Ronda Uruguay." **Boletín Económico ICE** No. 2406, Marzo 21-27.
- FAO, 1993. **Forest Resources Assessment 1990 - Tropical Countries**. Rome: FAO Forestry Paper 112.
- Ford Runge, C. 1993. "Beyond The Uruguay Round: Emerging Issue s In Agricultural Trade Policy," in **World Agriculture and the GATT**, William P. Avery, editor. London: Lynne Rienner Publishers.
- Manzetti, Luigi. 1993. "The Political Economy of MERCOSUR." **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Vol. 35, No. 4.
- May, Peter H. 1995. "The Environmental Effects of Agricultural Trade Liberalization in Latin América: A Review of Recent Literature." Paper presented for presentation at the seminar: "Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois de Rodada Uruguai do GATT. União Européia, Mercosul e Nafta: Confronto de Experiências", in Rio de Janeiro May 15-17, 1995.
- Milán Díaz, Rafael. 1991. "Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay el GATT." **Boletín Económico ICE**, 25-31 Marzo.
- Raghavan, Chakravarthi. 1990. **Recolonization: GATT The Uruguay Round & The Third World**. Penang, Malaysia: Third World Network.
- Timermans, Carmen. El Acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT. **Boletín Económico ICE**, Número Extraordinario.