



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES (FACES)**



**Centro de Investigaciones Agroalimentarias**

**DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 2-2008**

## **LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN ANDINA: ¿A LA SOMBRA O EN LA SENDA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA?**

**José Daniel Anido Rivas**  
e-mail: [anidoriv@ula.ve](mailto:anidoriv@ula.ve)

**MÉRIDA-VENEZUELA, 2008**

---

*Los documentos de trabajo contienen avances de investigaciones y reflexiones sobre los temas de interés para el CIAAL. Se publican con la finalidad de difundir resultados de investigación y obtener opiniones de los lectores y demás personas interesadas en los temas seleccionados. Las opiniones emitidas son responsabilidad de los autores y de ninguna manera comprometen a la Universidad de Los Andes (ULA), ni a la FACES ni al CIAAL.*

## LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN ANDINA: ¿A LA SOMBRA O EN LA SENDA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA?

### ABSTRACT

The Andean Community of Nations (ACN) is a regional integration experience which begun at the end of 60's decade, at the same time than Agricultural Common Policy (ACP) of the European Union started. As a process, ACH tried to imitate the UE, particularly in developing institutions as primarily condition to reach upper stages in the regional integration process. In this framework, appeared the idea of adopting agricultural policies besides the commercial ones, with a supra-national level. At beginning, these policies were focused in assuring food security as well as to increase food products exports and to strengthen food industry. They were based or harmonizing of food policies, of animal health and phytosanitary standards and reduction of trade distortions. In such scene, the aim of this research is to discuss some implications of the initial objectives of the ACP adopted in ACN (named in Spanish with the acronym *PACA*), under the hypothesis that *PACA* was initially an imitation of the PAC of EU, unless in the case of the first pillar measures but also with a limited scope. With this orientation, bibliographical and periodical endnotes sources, an extensive revision of the historical process since CAN creation until 2005 was made, emphasizing in institutional changes. Some socioeconomic and demographic figures are also included, as well as a short dossier with the main agricultural policies developed along the named period, studying the *PACA* main instruments: The Andean System of Prices Range, the Andean System of Animal Health and the Agrarian Policies Trace System in the member countries. Finally, this paper examines some of the results of *PACA*, by using as variables the food consumption and food production. Research covered the ACN formed by Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru and Bolivia, even first of them retired of the regional agreement on 2006.

### Keywords:

Andean Community of Nations, European Union, Agrarian Common Policy, ACP, AACP

### RESUMEN

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) constituye una experiencia de integración cuyo génesis se ubica a finales década de 1960, inicios durante los que comenzaba a implementarse la Política Agraria Común de la Unión Europea (UE). Como proceso de integración, la CAN ha intentado emular en la mayor parte de las etapas al proceso seguido por la UE, en particular en la práctica de desarrollar instituciones análogas como condición necesaria para avanzar en el proceso integracionista. Dentro de este marco integracionista se fue madurando la idea de implementar junto con las políticas comerciales una política de alcance comunitario en el ámbito agropecuario, la denominaron Política Agraria Común Andina (*PACA*). Inicialmente orientada a mejorar la situación de la seguridad alimentaria y aumentar las exportaciones de productos agrícolas y al fortalecimiento de la agroindustria, la *PACA* se fundamentaba en la armonización de políticas agrícolas, de las normas sanitarias y fitosanitarias conjuntas y en la eliminación de distorsiones al comercio. En este escenario se desarrolla una investigación orientada a la discusión de los alcances de la *PACA* en cuanto a sus objetivos iniciales, bajo el supuesto que este instrumento ha sido una emulación de la primigenia política agraria común adoptada por la UE, al menos en lo que al primer pilar se refiere, pero de alcances limitados. Con ese fin, a partir de fuentes bibliográficas y hemerográficas oficiales se

revisa el proceso histórico de la CAN desde su creación y hasta el 2005, con énfasis en los cambios institucionales más importantes; se presentan algunos indicadores socioeconómicos, así como un sucinto dossier de las políticas sectoriales y agropecuarias implementadas por la CAN, estudiando sus instrumentos principales: el Sistema Andino de Franja de Precios, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria y Sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria de los países miembros. Finalmente se evalúan algunos de los resultados más importantes de esta política a partir de dos variables: el consumo alimentario y la producción agropecuaria. El análisis realizado abarca a Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, si bien la primera formalmente se ha retirado del Acuerdo.

**PALABRAS CLAVE:**

Comunidad Andina de Naciones, Unión Europea, política agraria común, PACA, PAC

**1. INTRODUCCIÓN**

La Comunidad Andina de Naciones es la denominación actual del proceso integracionista de casi cuatro décadas entre los países cruzados por la Cordillera de Los Andes, exceptuando Argentina. Inicialmente estuvo conformada por Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, aunque el primero de ellos hubo de retirarse durante la dictadura de Pinochet, ingresando más tarde Venezuela. Irónicamente, con la salida de Venezuela en abril del 2006 se abrió de nuevo la posibilidad de ingreso de Chile al Acuerdo, como Estado asociado. En casi cuarenta años de existencia, la experiencia andina se ha limitado esencialmente a la constitución de una unión aduanera, que representa el avance más tangible dentro de las llamadas etapas de integración. A lo largo del tiempo se ha caracterizado por los avances y retrocesos, no obstante la dinámica que se ha logrado en los intercambios comerciales en los últimos años, tanto en el ámbito intracomunitario como el extracomunitario.

Así en 1969, año de su creación, las exportaciones totales de los cinco miembros (vigentes al 2005) representaban 4.911 millones de US\$, de los cuales sólo el 2% correspondía a intercambios intracomunitarios; esa proporción era del 4% en 1980. Ya en 1996 las exportaciones de la CAN ascendían a 45.440 millones de US\$, de las que un poco más del 10% correspondían a las intracomunitarias; en el 2000 los valores registrados fueron 57.423 y 9%%, respectivamente; mientras que en el 2005 las exportaciones totales fueron de 100.868 millones de US\$, destinándose a los países del bloque 9% (cálculos propios con base en CAN, 2006). De lo anterior puede inferirse tanto

la dinámica exportadora del bloque, al incrementar casi en 2000% el volumen de sus exportaciones totales (medido en valores monetarios), al mismo tiempo que se consolidaba el comercio dentro de los países miembros del bloque. Tales resultados se explican en parte por la aplicación de medidas de ajuste estructural en la mayoría de estos países, particularmente relacionadas con la reducción de aranceles, eliminación de medidas para-arancelarias, entre otras (SELA, 1999).

Como proceso de integración, la CAN ha intentado emular en la mayor parte de las etapas al proceso seguido por la Unión Europea, UE. Particularmente ilustrativa de esta tendencia fue la recomendación realizada por la Comisión Económica para América Latina (órgano de las Naciones Unidas) para que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio desarrollara instituciones análogas a las europeas, como condición necesaria para avanzar en el proceso integracionista de la región latinoamericana, que precisamente apuntaló en el seno de ésta el surgimiento del Pacto Andino. Dentro de este marco integracionista paulatinamente se fue madurando la idea de implementar, junto con las políticas estrictamente comerciales, una política de aplicación en todo el ámbito comunitario y específicamente abocada a los temas agropecuarios, a la denominaron Política Agraria Común Andina, la PACA. Los lineamientos generales de este instrumento apuntaban esencialmente a alcanzar reducir los niveles de dependencia externa alimentaria de los países miembros (*i.e.*, mejorar la situación de la seguridad alimentaria) y aumentar las exportaciones de productos agrícolas y de la agroindustria (fortaleciendo el desarrollo de ésta). La PACA está fundamentada y es coherente con la armonización de políticas agrícolas, normas sanitarias y fitosanitarias conjuntas y la eliminación de distorsiones al comercio (García, 2007), al tiempo que contemplaba al menos inicialmente la ejecución de programas conjuntos.

En este escenario se desarrolla el presente estudio, cuyo objetivo central es la discusión de los alcances de la PACA en cuanto a sus objetivos iniciales, bajo el supuesto que este instrumento ha sido una emulación de la primigenia política agraria común adoptada por la UE, al menos en lo que al primer pilar se refiere. Con este propósito, en la primera parte se revisa el proceso histórico de la CAN desde su creación y hasta el 2005, con especial atención sobre los cambios institucionales más importantes que han ocurrido en su seno.

Seguidamente se presenta una breve caracterización socioeconómica del conjunto de países miembros, en relación con una serie de indicadores sobre la situación socioeconómica y de bienestar de la población. Más adelante se incluye una breve referencia a las políticas sectoriales implementadas por la CAN, enfatizando en las relacionadas con la actividad agropecuaria. Se pasa así a revisar el desarrollo y los fundamentos de la PACA, abordando sucintamente sus instrumentos principales: el Sistema Andino de Franja de Precios, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria y Sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria de los países miembros. Finalmente se evalúan los resultados más importantes de esta política en dos variables: el consumo alimentario y la producción agropecuaria<sup>1</sup>. Se emplean fundamentalmente fuentes bibliográficas y hemerográficas, especialmente oficiales de la CAN. El análisis realizado abarca a la CAN integrada por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, si bien la primera formalmente se ha retirado del Acuerdo.

## **2. ANTECEDENTES: LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN ANDINA**

La Comunidad Andina tiene su origen en la recomendación que en la década de 1960 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hiciera a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para que creara instituciones análogas a las de la entonces Comunidad Económica Europea, CEE, que les permitiera desarrollar un compromiso con la integración (Bustamante, 2005). Así, el 26 de mayo de 1969, cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. Fue así como se inició el proceso andino de integración conocido, en ese entonces, como Pacto Andino, Grupo Andino GRAN) o Acuerdo de Cartagena, como instrumento de integración dentro de la ALALC. Una vez creada, la CEPAL también recomendó que el acuerdo debía dotarse de una estructura constitucional similar a la CEE. Muchos más tarde, el 13 de febrero de

---

<sup>1</sup> Aunque, de manera análoga a la UE la PACA perseguía -además de los objetivos señalados- contribuir con el desarrollo del rural, por razones de espacio y debido a la carencia de información completa sobre este aspecto para el conjunto de países considerados, no se aborda la discusión de los efectos de dicha política sobre el medio rural andino.

1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo, al tiempo que Chile (Estado fundador) se retiraba del mismo (en fecha 30 de octubre de 1976) (CAN, 2007a).

La Comunidad Andina es un proceso de integración cuya estructura simple puede ubicarse entre los extremos del proteccionismo económico y del libre comercio, así como también es intermedia entre el nacionalismo y el supranacionalismo, que con el tiempo ha ido avanzando hacia una integración más compleja y más intergubernamental (Bustamante, 2005), si bien caracterizado por avances y retrocesos similar a lo sucedido con otros grupos de integración. De acuerdo con la autora, desde sus inicios los países miembros se han debatido entre el realismo y el pluralismo, expresada en el caso del área de integración regional en el neofuncionalismo. Según el paradigma realista, la integración es un proceso básicamente intergubernamental, bajo el cual la integración supranacional se limita a aquellos aspectos que no afecten aspectos fundamentales de la soberanía nacional (a diferencia de lo que sucede en el caso de la Unión Europea, UE, en donde la tanto las élites nacionales como internacionales actúan en el escenario nacional como en el internacional).

Dado que cuando se inicia el Acuerdo -albores de la década de 1970- el modelo predominante en América Latina era el de sustitución de importaciones, de carácter proteccionista mediante aranceles elevados, el Estado y la planificación tuvieron mucha importancia en esta etapa. En la década de 1980 la crisis de la deuda afectó a todos los países de la región, que se reflejó en un estancamiento de la integración. En 1989 se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado, dando paso al modelo abierto en el que el comercio y el mercado eran la prioridad. Se eliminaron los aranceles para formar una zona de libre comercio (en 1993), donde las mercaderías circulaban libremente. Esto permitió el crecimiento significativo del comercio intracomunitario, así como generación de empleo en la región. También se liberalizaron los servicios, especialmente de transporte en sus diferentes modalidades (CAN, 2007a).

La necesidad de dotar a la Comunidad Andina (CA) de una institucionalidad similar a la de la CEE estaba fundamentada en la idea de que las fallas en el proceso de integración de la ALALC se debían fundamentalmente a la inexistencia de instituciones fuerte. De esta

manera, en los diez primeros años del proceso de integración se formaron casi todas los órganos e instituciones andinas, con excepción del Consejo Presidencial Andino que nació en 1990 (CAN, 2007a). Según el desarrollo paulatino, en la institucionalidad de la CA se pueden (con base en Bustamante, 2005) identificar tres etapas: i) Una primera etapa, entre 1969 y 1979, en la que se crean tres instituciones: La Comisión, la Junta y el Comité Asesor, a las cuales apoyaban como órganos financieros la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reserva (FAR); ii) otra entre 1979 y 1996, durante la que se agregan -a la Comisión y a la Junta- la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Tribunal Andino de Justicia (TAJ); el Comité Asesor se convirtió en el Consejo Consultivo Empresarial, creándose así mismo el Consejo Consultivo Laboral, integrado por delegados de alto nivel, representando a las organizaciones empresariales y de los trabajadores; y iii) la etapa reciente, a partir de 1997, con la firma del Protocolo de Modificación del Acuerdo de Integración Subregional Andina, por el cual se crea la Comunidad Andina de Naciones, la CAN. Según esta disposición, conocida como el Protocolo de Trujillo, la CAN estaría integrada por los Estados soberanos (los cinco que para entonces formaban el GRAN) y los órganos e instituciones que formaban parte del Sistema Andino de Integración (SAI)<sup>2</sup>.

En la nueva estructura se incluyen: i) el Consejo Presidencial Andino, CAP; ii) el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, CAMRE; iii) la Comisión; iv) la Secretaría General; v) el Tribunal de Justicia; vi) el Parlamento Andino, PA; vii) el Consejo Consultivo Empresarial; viii) el Consejo Consultivo Laboral; ix) la Corporación Andina de Fomento; x) el Fondo Latinoamericano de Reservas; xi) el Convenio Simón Rodríguez; xii) todos los convenios sociales que se adscriban al SAI y aquellos creados en el marco del mismo; xiii) la Universidad Andina Simón Bolívar; xiv) también los Consejos Consultivos establecidos por la Comisión; y xv) los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración (JUNAC, 1996, citada por Bustamante, 2005).

---

<sup>2</sup> El SAI también ha sido definido por América Económica (2007) como “el conjunto de órganos e instituciones que trabajan vinculados entre sí y cuyas acciones se encaminan a lograr los mismos objetivos: profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. La primera reunión de este foro se realizó el 15 de enero de 1998 en Quito (Ecuador)”.

En el caso particular del SAI, éste viene a dar legalidad y estructura institucional a diversos órganos que, aún siendo parte del GRAN, no estaban hasta entonces incluidos en el texto del Acuerdo (como los casos del CPA y del CAMRE). Con los nuevos cambios se amplía el número de órganos e instituciones de la integración, manteniendo la estructura intergubernamental pero con más burocracia. En palabras de la autora, “(...) *las instituciones se han ampliado en tamaño y vínculos, mientras que la profundidad alcanzada inicialmente se ha ido diluyendo*” (p. 16). Base señalar por ejemplo el caso del PA, cuyas funciones antes de 1996 eran vagas e imprecisas, así como tampoco tenía participación directa o indirecta en el proceso de decisiones. No obstante el PA tenía ya, entre sus atribuciones, la potestad de “proponer medidas y sugerencias para armonizar la legislación de los países miembros” (Art. 13, literal c del Tratado Consultivo del Parlamento Andino, 1989; en Bustamante, 2005). A partir de 1996 se le asignan competencias para realizar recomendaciones a los proyectos de presupuesto de los órganos del SAI o para sugerir acciones orientadas a modificar los objetivos y la estructura institucional del sistema. Tiene, eso sí, competencias para la promoción de la integración andina, tarea predominante en la práctica, en parte debido a la escasa vinculación real con el SAI y su carácter burocrático. Adicionalmente debe destacarse que con el Protocolo de Trujillo se incorporan los Convenios de Complementación Industrial y de aquellos otros que sean adoptados por los países miembros en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina, al tiempo que se ratifica el principio de aplicabilidad directa de las Decisiones y Resoluciones en el territorio de los países miembros (CAN, 2007a).

Cabe destacar que en la estructura concebida en el Acuerdo de Cartagena, la Comisión constituye el equivalente o institución próxima al Consejo de Ministros de la UE, al igual que la Junta lo es de la Comisión Europea. Dado que, a diferencia de la Comisión Europea la Junta debe compartir su ejercicio de iniciativa en la legislación con estados miembros, en la práctica es un órgano subordinado y más ejecutivo que aquélla. Esto contribuyó a darle a la estructura inicial de este acuerdo de integración ese carácter intermedio y más cercano a lo que los autores citados han denominado “intergubernalismo”. En cuanto al TAJ, creado a imagen del equivalente en la UE, cabe señalar que no ha podido alcanzar la fuerza de un órgano supranacional, no obstante que

en teoría es un órgano principal e independiente y sus decisiones tienen fuerza de Ley Andina -i.e., que tienen preeminencia sobre las leyes nacionales de los Estados miembros-, en la práctica termina por convertirse en un órgano decorativo, evidenciado en la “(...) especie de acuerdo tácito entre los gobiernos para no llevar los casos ante el Tribunal, ya que de lo contrario esto generaría una controversia desagradable para las partes” (Oliveros, 1993; en Bustamante, 2005).

Finalmente debe mencionarse el acontecimiento más significativo de data reciente, a saber, la decisión de Venezuela de separarse de la CAN (abril del 2006). A raíz de ésta, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores otorgó a Chile la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina, abriendo el camino para su reingreso (CAN, 2007a). No obstante, los retrasos en la ratificación de la condición de Venezuela como Miembro Pleno por parte de dos parlamentos del MERCOSUR han propiciado que en semanas recientes el presidente de Venezuela haya asomado la posibilidad de solicitar su reingreso a la CAN (El Universal, 03/11/2007). Desde luego, esto no podría materializarse luego de la ratificación parlamentaria aludida (que oficialmente convertiría a esta nación en miembro del MERCOSUR), toda vez que la legislación contempla que los acuerdos comerciales deben hacerse en bloque. Por otro lado, la decisión de reingresar nuevamente estaría supeditada al cumplimiento de cuatro condiciones previas, contenidas en un memorando elaborado por las autoridades venezolanas para tal fin. Sucintamente, estas condiciones serían: i) impedir posibles triangulaciones de productos provenientes de países terceros países con los que algunos socios andinos hayan firmado firmar Tratados de Libre Comercio (TLC) o planeen hacerlo, que permita que aquéllos entren sin arancel al territorio comunitario y en consecuencia compitan deslealmente con productos locales; ii) necesidad de desarrollar un mercado justo, que implica que si bien aceptaría que los socios andinos negocien TLC con otros países, no implica que Venezuela vaya a cambiar su “modelo de transición hacia el socialismo del Siglo XXI” -en esencia opuesto al libre comercio-; esto implicaría ajustes en la normativa de la CAN y el trato diferenciado para Venezuela en ciertos asuntos comerciales; iii) necesidad de realizar los ajustes necesarios para que Venezuela mantenga su actual sistema de acceso a la salud pública y acceso a medicamentos, sin adoptar los compromisos ya aceptados por el resto de países de la CAN en el ámbito de la propiedad intelectual, que por cierto motivaran en

buena medida su salida de la CAN en 2006; y iv) y en el tema de relaciones supracomerciales, la necesidad de desarrollar el componente político y social de la integración y ampliar los acuerdos que Venezuela ha venido estableciendo con países vecinos ámbitos como infraestructura y cooperación energética (Pereira, 2007)<sup>3</sup>.

### **3. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES**

La CAN de cinco miembros (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) equivalía en 1970 a un mercado de 56.655.851 habitantes. Una década más tarde esta población era de 71 millones de habitantes; 93 millones de habitantes en 1990; 113 millones de habitantes en el 2000, para llegar a 121.205.649 habitantes en el año 2005. Tal comportamiento poblacional se traduce en que, a lo largo de los 35 años transcurridos desde su creación hasta el 2005 (último año completo en que formalmente Venezuela era miembro de ella), la población creció a un promedio del 2,20% interanual. No obstante, ese crecimiento fue más acentuado en los primeros años que en años recientes; así, en el último quinquenio (entre el 2000 y el 2005) la tasa media interanual de crecimiento para la población de estos cinco países fue de apenas 1,13% (cálculos propios, con base en CAN, 2007b).

En cuanto a la esperanza de vida al nacer de esta población, las cifras oficiales (CAN, 2007b) revelan una significativa mejora en todos los países miembros. Así por ejemplo Bolivia, que para el lustro 1990-1995 tenía una esperanza de 60 años, para el lustro 2000-2005 la había elevado a 63,8 años; en el caso de Colombia, para los periodos señalados la elevó de 68,6 hasta 72,2 años; en Ecuador pasó de 70,0 a 74,2; en Perú el salto fue de 66,7 a 69,8 años; y, en el caso de Venezuela, el cambio fue de 71,5 a 72,8 años. Como

---

<sup>3</sup> A la fecha de culminar esta sección (marzo de 2008), aún no se había registrado ninguna actuación en firme para el reingreso de Venezuela a la CAN. A modo especulativo baste mencionar el reciente incidente que ocasionó la incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano, que tensó aún más el ambiente político entre los mandatarios andinos (especialmente entre el dúo Colombia-Perú y el resto, a la cabeza del presidente venezolano y su particular manera de hacer política exterior), que pone en duda que esto ocurra en el corto plazo.

puede apreciarse, los países con esperanza de vida menor experimentaron significativas mejoras, si bien todavía sigue mostrando valores muy bajos en el caso de Bolivia.

En relación con la dotación de servicios en las viviendas<sup>4</sup>, las cifras oficiales de la fuente antes citada dan cuenta también de importantes mejoras en general registradas en los Estados miembros de la Comunidad. En Colombia, por ejemplo, de 10,5% de hogares en viviendas con servicios básicos inadecuados al inicio de la década de 1990 (según cálculos del DANE de Colombia) se pasó a 4,0% a inicios de la del 2000; en Ecuador se pasó de 48,8% de hogares en viviendas inadecuadas (según censo 1990) a 38,1% (según censo 2001); en Perú se pasó de 37,8% de hogares en viviendas inadecuadas (según censo 1993) a 23,4% a inicios de la década del 2000; y en Venezuela se pasó de 15,4% (según censo 1990) a 15,7% (según encuesta de hogares del I semestre del 2004). La excepción de esta mejoría en el bienestar es Bolivia, país que pasó de 17,9% de hogares que habitaban en viviendas con servicios básicos inadecuados (según censo 1992) se pasó a 46,4% (según censo 2001). Como se desprende de estas cifras, dos países experimentaron mejoras significativas, en tanto uno (Venezuela) prácticamente permaneció sin cambios significativos, al tiempo que Ecuador (a pesar de reducir en términos relativos) mantiene una elevada cuantía de hogares que habitan viviendas con dotación inadecuada de servicios sanitarios y que Bolivia ha experimentado un retroceso muy elevado (al más que duplicar la proporción de hogares en tal situación).

En relación con el acceso a la educación<sup>5</sup>, la fuente antes citada apunta igualmente mejoras significativas en todos los Estados miembros de la Comunidad, si se comparan las cifras de la UNESCO de 1990 con las del año 2002 (en CAN, 2007b): así, por ejemplo, en Bolivia el porcentaje de hogares con niños que no asisten a la escuela pasó de 9,5% (según censo 1992) a 4,5% (según censo 2001); en Colombia, de 8% al inicio de la década de 1990 (según cálculos del DANE de Colombia) se pasó a 3,9% a inicios de la del 2000; en Ecuador se pasó de 7,6% (según censo 1990) a 5,5% (según censo 2001);

---

<sup>4</sup> *Servicios inadecuados* es una condición referida a aquellas viviendas que no tienen conexión a acueductos/tuberías de agua potable, o bien que no tienen sanitario (“water”) conectado a alcantarillado o pozo séptico (CAN, 2007b).

<sup>5</sup> En este caso se refiere a los hogares que tienen al menos un niño entre 6 y 12 años de edad que no asiste a la escuela (CAN, 2007b).

en Perú se pasó de 7,7% (según censo 1993) a 2,8% a inicios de la década del 2000; y en Venezuela se pasó de 5,2% (según censo 1990) a 1,5% (según encuesta de hogares del I semestre del 2004). De estas cifras se desprende que todos los países aumentaron en una década el nivel de escolaridad de sus infantes. Adicionalmente merece destacarse que todos los países registraron mejoras en cuanto las tasas de matriculación en la enseñanza primaria, si se comparan las cifras obtenidas de esta última fuente: Bolivia aumentó de 90,8% a 95%; Colombia, de 68,1% a 87%; Ecuador, de 97,8% al 100%; Perú, de 87,8% al 100%; y Venezuela, de 88,1% a 91%.

Otras mejoras, en cuanto a indicadores poblacionales, se han producido en el caso de la mortalidad infantil (Nº de decesos de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos vivos). Así, de una tasa de 66,7 para el quinquenio 1995-2000 que se estimó para el caso de Bolivia, se pasó a una de 55,6 para el quinquenio 1995-2000; en el caso de Colombia las tasas fueron de 30,0 y 25,6, respectivamente, para cada periodo indicado; en Ecuador, de 33,3 y 24,9, respectivamente; en Perú, de 42,1 y 33,4, respectivamente; y en Venezuela, de 20,7 y 17,5, respectivamente. No obstante, similar a lo ocurrido en vivienda, las cifras de Bolivia y Perú siguen siendo muy elevadas en comparación con las de los otros tres países.

Destaca igualmente lo ocurrido en los indicadores relacionados con los hogares en condición de pobreza. Tanto el porcentaje de hogares pobres como el de Hogares en Pobreza Extrema (método de Necesidades Básicas Insatisfechas) se redujo significativamente durante la última década del siglo XX. Así lo revelan las cifras correspondientes a hogares pobres en cada país miembro, que fueron las siguientes: Bolivia, que de 87,5% (según censo 1992) pasó a 71,1% (según censo 2001); Colombia, que de 37,2% (según cálculos del DANE de Colombia a inicios de la década de 1990) pasó a 32,2% (según cálculos del DANE de Colombia a inicios de la década del 2000); Ecuador, que pasó de 65,3% (según censo 1990) a 56,9% (según censo 2001); Perú, que pasó de 53,9% a 41,9%; y Venezuela, que pasó de 38,5% (según censo 1990) a 27,6% (según censo 2001) de hogares en situación de pobreza. En cuanto a los hogares en pobreza extrema, según las fuentes citadas en este párrafo para cada país (en CAN, 2007b), los porcentajes para cada año indicado fueron los siguientes: Bolivia, que pasó de

65,8% a 45,4%; Colombia, que pasó de 14,9% a 7,3%; Ecuador, que pasó de 38,1% a 27,5%; Perú, que pasó de 23,3% a 13,8%; y Venezuela, que pasó de 16,3% a 7%. Así, tanto el Nº de hogares en situación de pobreza como el Nº de hogares en situación de pobreza extrema se redujo sistemáticamente en todos los países miembros a lo largo de una década.

En cuanto al consumo alimentario, a lo largo de la última década del siglo XX se han registrado -en promedio- significativas mejoras en los Estado miembros. Estimaciones de la FAO (presentadas en CAN, 2007b) revelan que cuatro de los cinco países han reducido el porcentaje de su población con ingesta inferior al nivel mínimo de energía alimentaria (comparando los valores promedio correspondientes al trienio 1990-1992 con el trienio 1994-1996 y éste a su vez con el trienio 2000-2002, respectivamente). Así, en el caso de Bolivia se pasó de 28% (entre 1990-1992) al 25% (promedio 1994-1996) y luego al 21% (promedio 2000-2002); en Colombia, para cada trienio señalado los porcentajes fueron de 17, 13 y 13%; en Ecuador, para cada trienio señalado los porcentajes fueron de 8, 5 y 4%; y en Perú, iguales a 42, 19 y 13%, respectivamente. La excepción fue el caso de Venezuela, en donde los porcentajes de población con ingesta energética por debajo del mínimo fueron 11, 16 y 17% (único de los cinco países que experimentó retrocesos en este importante indicador de seguridad alimentaria) a inicios de la presente década. Las cifras más recientes en este indicador serán analizadas a la luz de la PACA, en las secciones finales de este trabajo.

#### **4. POLÍTICAS SECTORIALES ADOPTADAS POR LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES**

Los dos instrumentos más importantes de la política comercial andina son el Arancel (AEC) y la Política Agropecuaria Común Andina (PACA). En relación con el primero, en enero del 2002 la Cumbre Presidencial de Santa Cruz de la Sierra decidió acelerar el proceso de la Unión Aduanera. También se reafirmó en esta reunión al año 2004 como plazo para la implementación del AEC, al tiempo que se consideró adoptar en abril de ese año un régimen armonizado de perfeccionamiento activo para el comercio intraregional (Ghémar y Secretaría de la CAN, 2004). Según Arellano (2003) en la actualidad la CAN dispone de AEC especial en el sector agrícola, con el sistema de franjas de precios, así

como un AEC especial en el sector automotor, con el Convenio de complementación Industrial.

La UE, por su parte, creó una institucionalidad específica para alcanzar los objetivos de la PAC (que se enumeran más adelante). Se trató de la Organización Común de los Mercados agrícolas (OCM), que adoptaría según los productos: normas comunes de competencia; o la coordinación obligatoria de las distintas organizaciones nacionales de mercado; o bien una organización europea del mercado. Los instrumentos utilizados, históricamente, han sido: los aranceles variables, los precios mínimos, las compras de intervención, las restituciones a las exportaciones, las cuotas de producción en productos específicos, las subvenciones (en el periodo 1962-1992); los aranceles específicos, las ayudas directas acopladas, los precios mínimos, las compras de intervención, las restituciones a las exportaciones y las cuotas de producción (durante el periodo 1992-2005); y los aranceles específicos, las ayudas directas desacopladas, los precios mínimos, las compras de intervención, las restituciones a las exportaciones y las cuotas de producción (a partir de 2005-2006) (Compés, 2007).

Cabe acotar que en el caso de la Unión Europea, la aplicación uniforme de los regímenes y destinos aduaneros se basa en una normativa uniformizada, esencialmente contenida en el código aduanero comunitario y en su reglamento de aplicación. Tal normativa es el resultado de un complejo proceso evolutivo, recientemente modificada. Las últimas reformas sobre tránsito y regímenes aduaneros económicos tienden a cumplir varios objetivos, en particular, los orientados a simplificar los procedimientos, a luchar contra el fraude, a asegurar más transparencia y eficacia para los operadores y las autoridades aduaneras, así como a preparar a la adhesión de países candidatos a integrarse al acuerdo. Es un sistema en pleno funcionamiento en la UE.

En contraste y a pesar de que los países andinos son partes contratantes de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), para el año 2004 aún no habían adoptado el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto). Claro algunas de sus normas y prácticas recomendadas sí habían sido consideradas en la legislación al comunitario y al

nivel nacional de tales naciones. Además, como se afirma en este documento, “el Comité Andino de Asuntos Aduaneros (CAAA) ha reiterado la importancia de seguir avanzando en el perfeccionamiento de la unión aduanera andina, y para ello se requiere armonizar la normativa de los regímenes aduaneros a ser aplicados en el comercio intrasubregional y frente a importaciones de terceros países (Ghémar y Secretaría de la CAN, 2004).

También, en consonancia con lo anterior, debe destacarse que actualmente -pero en este caso referido a la CAN-, existe una serie de instrumentos aduaneros que facilitan a ésta las transacciones comerciales de sus países miembros. Entre ellos merecen destacarse: i) la Nomenclatura Común NANDINA (Decisión 570); ii) las normas sobre Valoración Aduanera (Decisión 571); iii) el Tránsito Aduanero Comunitario (Decisión 617); iv) la Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Decisión 478); v) el Arancel Integrado Andino (ARIAN, creado mediante la Decisión 572); vi) el Programa Andino de Formación Aduanera (Decisión 573); y vii) el Régimen Andino sobre Control Aduanero (Decisión 574) (CAN, 2007d).

Por otra parte, en relación con la PACA, Izam y Onffroy (2001) recalcan que su principal fundamento sería constituir un programa subregional de seguridad alimentaria, básicamente mediante la armonización de políticas agrícolas y la ejecución de programas conjuntos adecuadamente financiados por la subregión. En esta perspectiva, dado que el potencial agrícola subregional habría permanecido sub-explotado a causa de políticas nacionales orientadas al proteccionismo industrial, la seguridad alimentaria sería compatible con la aplicación de políticas orientadas a elevar la competitividad internacional del sector agropecuario del área, así como con la necesidad de disminuir su dependencia alimentaria externa. Como consecuencia, una política con esta orientación estaría relacionada con todos los instrumentos de política agropecuaria: infraestructura, tecnología, insumos, precios, comercio exterior e inventarios.

#### **4.1. Cronología y alcances de la PACA**

Si bien ya en la década de 1960 se había aceptado la liberalización del comercio agrícola en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), debido a la necesidad de

incluir lo esencial del intercambio regional en el proceso de desgravación como lo como parte de las exigencias del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los logros en la liberalización comercial agrícola fueron mínimos. Este hecho obedeció en gran medida a razones políticas, fundamentalmente debido al discurso nacionalista de seguridad nacional de varios gobiernos militares que no aceptaba ninguna dependencia de los mercados foráneos en cuanto a la seguridad agroalimentaria y que por lo tanto no apoyaban los avances en dicha medida. Además, en el caso de la política interna el libre comercio podría generar la de la actividad agrícola sobre la base de las ventajas comparativas de los países miembros y estimularía la competencia y la especialización regional. Esto a su vez podría obligar a algunos productores a dejar de producir y a otros a mejorar su eficiencia que, de no establecerse la libre movilidad del factor trabajo, conduciría al cierre de las actividades no competitivas y al aumento del desempleo (Yudelman, 1970; citado por Briceño, 2001). En última instancia, ese creciente desempleo del sector agrícola podía contribuir a la inestabilidad política en América Latina y el Caribe durante la década de 1970 (Briceño, 2001).

Según este último autor, este contexto político aunado a la naturaleza de un proyecto de integración cuyo núcleo era la industrialización, permiten explicar (al menos en parte) la poca relevancia de la agricultura en la dinámica integracionista. Fue así como en la ALALC se intentó incluso dinamizar el proceso de integración agrícola. Así, por ejemplo, *“la Resolución N° 100 aprobada en 1965 proponía la coordinación y armonización de las políticas agrícolas, el establecimiento de normas para la organización de los mercados de bienes agrícolas y medidas para mejorar la productividad. Sin embargo, esta resolución nunca fue implementada”* (Izam y Onffroy, 2000: 11; citados por Briceño, 2001). Además, como sostiene Gutiérrez (1998), la incorporación de los bienes agrícolas al proceso de liberalización comercial fue parcial y en gran medida estuvo sometida a la lógica de promoción de la industrialización que inspiraba a los procesos de integración en las décadas de 1960 y 1970. De esta manera la mayoría de los gobiernos privilegiaban la protección de la agroindustria y, en el caso de la CEPAL, sus aportes se limitaban a propuestas que se limitaban a reconocer la especificidad de la agricultura latinoamericana y a otorgarle protección frente a la competencia extranjera.

Bonilla y Suasti (2002) dan cuenta de la importancia del sector agropecuario en la región andina, al que califican como un sector dinámico de desarrollo en los cinco países (que eran los miembros hasta el 2006), dada su participación en el PIB, su significativo valor como generador de divisas y del empleo en cada uno de éstos, su efecto favorable en la balanza comercial, al igual que por la tendencia creciente al nivel internacional del concepto de valor agregado por cadenas productivas (p. 4). En relación con el PIB, el sector agropecuario andino contribuyó en la década de 1990 en promedio con el 11% del PIB total (si bien esa participación fue disímil entre los cinco países: el 17% de Ecuador contrasta con 13% de Bolivia y Colombia; y éstos porcentajes, a su vez, con el 7% del Perú y 5% de Venezuela). En cuanto a la población del medio rural, en promedio el 25% de la población del área andina corresponde al tipo rural, además del importante rol que tiene la actividad de los campesinos en la estructura agraria de los países andinos (con la excepción de Venezuela, si bien a partir del 2001 se han adoptado políticas orientadas a incrementar la población de las áreas rurales y la participación de la pequeña producción agropecuaria).

Otra variable que explica la necesidad de adoptar medidas sectoriales comunes como bloque es la participación del conjunto de países considerados en el comercio internacional. Según datos de la FAO (aludidos por aquéllos autores), entre 1992 y 2001 las importaciones agroalimentarias procedentes de los países de la CAN representaron en promedio el 14% del volumen total de importaciones a lo largo del periodo, en tanto que las exportaciones agroalimentarias representaron aproximadamente el 35% del total de bienes y servicios exportados por sus países miembros.

Estos rasgos explican en parte la definición por parte del Grupo Andino en 1995 en cuanto a la orientación que tendría a partir de entonces la integración andina, en lo atinente al sector agropecuario. En la reunión de Quito, celebrada en septiembre de este año, los mandatarios de los países miembros reconocieron “(...) *la necesidad de un nuevo diseño estratégico, con unos objetivos muy claros: profundizar el proceso, hacerlo accesible al público, garantizar mejores condiciones de vida a todos y, por supuesto, mejorar la proyección externa, es decir, que América Latina tenga voz, tenga voto, tenga presencia en los foros internacionales*” (Bello, 2000: 81). Este nuevo diseño estratégico tenía por

líneas de acción profundizar el proceso, mejorar su proyección externa y desarrollar una Agenda Social.

Con este marco de referencia se establecieron en este último año, para el caso del sector agropecuario, tres objetivos para la PACA, a saber (Bonilla y Suasti, 2002: 7): la consolidación del mercado ampliado subregional para los productos del sector; la disminución de la dependencia alimentaria externa de los países de la subregión; y, por último, el incremento de las exportaciones de bienes agrícolas y agroindustriales. Para alcanzar tales objetivos se acordó adoptar la Política Agropecuaria Común Andina, la PACA, cuyos elementos característicos son: i) la igualación de las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios y agroindustriales de la subregión, mediante la armonización de las políticas agrícolas; ii) la adopción de posiciones únicas del Grupo Andino en los foros internacionales donde se adoptan decisiones sobre temas agropecuarios; iii) el impulso a los programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial; y iv) el establecimiento de mecanismos para el financiamiento de los programas y acciones conjuntas. Todo ello se orientaba al logro del fin último de la PACA: *“(...) impulsar una agricultura eficiente y moderna, con capacidad para atraer y aprovechar al máximo los recursos de inversión y el capital humano necesarios, con capacidad para exportar de manera consistente y creciente con el fin de permitir un adecuado nivel de vida a los habitantes andinos”* (Banco Mundial, 2007).

Vale la pena señalar que la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea no se planteó en ningún momento, ni en sus inicios ni en la nueva PAC, el desarrollo agroindustrial de los países miembros, sino más bien otorgó un papel importante al Estado a través de políticas de protección a los consumidores, de asistencia a las regiones menos favorecidas de los países miembros y de una política agraria común (Briceño, 2001). Esto contrasta con lo ocurrido en la CAN, cuya política agraria inicialmente tenía entre sus objetivos iniciales esta orientación, apenas reconociendo las particularidades de la actividad agrícola primaria. La PAC, como elemento que comparte - al menos en parte con la PACA- tenía inicialmente el objetivo de “garantizar los precios internos y asegurar el mercado comunitario a los productores europeos”, lo que le llevó más tarde a convertir a la UE en el segundo productor mundial de bienes agroalimentarios

(Briceño, 2001). Específicamente se trataba de: i) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la productividad agrícola y el empleo óptimo de los factores productivos; ii) garantizar un nivel de vida equitativo a la población que laboraba en la agricultura; iii) estabilizar los mercados; iv) garantizar la seguridad del abastecimiento; y v) asegurar a los consumidores suministros a precios razonables (Art. 33 del Tratado de Roma, citado por Compés, 2007).

De acuerdo con García (2005), los elementos básicos de la PACA fueron definidos en noviembre del año 1990. El propósito primordial era “impulsar una agricultura eficiente y moderna, con capacidad para atraer y aprovechar al máximo los recursos de inversión y el capital humano necesarios, con capacidad para exportar de manera consistente y creciente con el fin de permitir un adecuado nivel de vida a los habitantes andinos” (p. 11). Esta política, por Mandato Presidencial, tiene por objetivos: i) la eliminación de los gravámenes y de las restricciones de cualquier orden que incidan en el comercio entre los miembros de la subregión; ii) la armonización de instrumentos de política sectorial (agrícola); el diseño e implementación de “un programa de Desarrollo Agropecuario, que establece la armonización de las políticas, la adopción de normas y programas comunes sobre sanidad animal y vegetal, la ejecución de programas y acciones conjuntas con relación al comercio agropecuario y agroindustrial con terceros países”; iv) la igualación de las condiciones de competencia en los mercados agrícolas, eliminando distorsiones en la subregión, y v) la formulación de un programa comunitario orientado a mejorar la competitividad de los sectores productivos, para un mayor aprovechamiento del mercado subregional y el acceso al mercado de terceros países.

En mayo de 1991, en la Cumbre Presidencial celebrada en Caracas, los mandatarios de los países andinos acordaron “(...) Aprobar los resultados de las Reuniones de los Ministros de Agricultura y convocar una reunión de los Ministros de Agricultura y de los Ministros responsables del área económica para que, conjuntamente con la Comisión del Acuerdo de Cartagena y apoyados por la Junta, definan las acciones conducentes a la adopción de una Política Agropecuaria Común” (CAN, 1991: punto 9).

No obstante puede decirse que la PACA tiene sus orígenes en la Decisión N° 182 (de la JUNAC, propuesta de fecha 25/07/1983 celebrada en Lima). Con aquélla se creaba el Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente, que consta de tres apartados, a saber: i) el Capítulo I, que describe los objetivos del Sistema; el Capítulo II, el Sistema Andino de Seguridad Alimentaria dividido en siete secciones, que tratan: la 1ª, de los sistemas nacionales de Seguridad Alimentaria; la 2ª, relacionada con los instrumentos de la producción y la agroindustria en la región; la 3ª, que trata de los instrumentos de investigación y transferencia de tecnología; la 4ª, que comprende los instrumentos de comercio; la 5ª, en la que se abordan los instrumentos de formación, almacenamiento y distribución de reservas de alimentos; la 6ª, que comprende los instrumentos de financiación; y la 7ª, que trata sobre los instrumentos de la conservación; y, finalmente el Capítulo III, que se refiere a aspectos institucionales (CAN, 1983).

En 1997, a través del Protocolo de Trujillo, los presidentes decidieron introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptarla a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió que la conducción del proceso pase a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formara desde entonces parte de la estructura institucional (CAN, 2007a). Dos años más tarde y gracias a esta prerrogativa, los países miembros de la CAN, reunidos en cabeza de los jefes de Estado en el XI Consejo Presidencial Andino, suscribieron el Acta de Cartagena el 27 de mayo de 1999. Allí, en la Declaración del evento, se comprometieron (numeral 25, en relación con el mercado común, en CAN, 1999) a "(...) *Instruir a la Comisión de la Comunidad Andina para que, en Reunión Ampliada con los Ministros de Agricultura, concrete (concretara) la definición de una Política Agropecuaria Común y la adopción de un Plan de Acción para que se inicie su ejecución en el año 2000*" (CAN, 1999). En junio del 2001 Sebastián Alegrett, entonces Secretario General de la Comunidad Andina daba cuenta de que la propuesta de la PACA ya había sido debatida para la fecha por los ministros de Agricultura y el Comité Agropecuario de la CAN, por lo que correspondía "(...) *ahora a la Comisión atreverse a dar el próximo paso*" (Alegrett, 2001).

Debe acotarse que, en el marco de la nueva oleada de integración que se iniciaba a finales de la década de 1980, se modificó la importancia de la agricultura en los proyectos de integración en América Latina y el Caribe. La adaptación de la integración a la estrategia de apertura y de regulación económica del Consenso de Washington permitió la incorporación del sector agrícola en la mayoría de los esquemas integracionistas de la región. En el caso particular de los países andinos significó la formulación de la propuesta de una PACA, cuyo objetivo sería incrementar la seguridad agroalimentaria y armonizar las políticas agrícolas, así como el establecimiento de un sistema de franjas de precios y la coordinación de posiciones conjuntas en las negociaciones internacionales. Además la meta era también alcanzar el desarrollo tecnológico, la sanidad y la protección de los recursos naturales. Pero, como había sucedido en los otros esquemas de integración adelantados en Latinoamérica, el progreso de la integración agrícola fue mínimo y la propuesta de una PACA fue letra muerta (Gutiérrez, 1998).

Luego, en el año 2001 el Consejo Presidencial encargó a los Ministros de Agricultura de los países miembros para que adoptara y se ejecutara la PACA a objeto avanzar en el establecimiento de un Mercado Común Andino. Más tarde, en el año 2003, el Comité Andino Agropecuario acordó adelantar un proyecto de plan de acción, orientado a la adopción y desarrollo de una PACA, *“(...) con el objetivo de alcanzar el pleno aprovechamiento de las potencialidades que brinda el Proceso de Integración Andino para el desarrollo integral y equitativo de las zonas rurales de la Comunidad, garantizar la seguridad alimentaria de la subregión y el desarrollo de sus sectores agropecuario y agroindustrial, en forma sostenible y competitiva, todo ello, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores”* (García, 2005: 11). La PACA fue concebida en el marco del Mercado Común, siendo éste ratificado como *“un objetivo eficaz para el desarrollo de los países miembros, que garantizará tanto la libre circulación de los bienes, servicios, capitales y personas dentro de la comunidad, como una mejor inserción en el mercado internacional”* (BID-INTAL, 2003).

No obstante, la propia Secretaria General de la CAN ha señalado que, pesar de los esfuerzos realizados, no se consiguió su aprobación (CAN, 2004). De hecho, en la reunión de la Comisión en celebra en diciembre de este mismo año se acordó posponer el

tema para una próxima sesión. También en esta reunión se acordó postergar el tratamiento de los temas de la Unión Aduanera, que según esta misma fuente debilitaba la propuesta de la PACA en su formulación actual, dado que en adelante los elementos relacionados con la formación del mercado común en el sector agropecuario serían incorporados en el área de profundización de la integración comercial.

En diciembre de 2004 fue aprobado por los ministros de agricultura de los países miembros de la CAN el Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola, PADRCA (CAN, 2004). En el propio seno de la CAN se reconoció que la adopción de una política agropecuaria común implicaba establecer reglas y políticas comunes. Esto contrastaba con la propuesta de entonces, que se limitaba "(...) a señalar un conjunto de acciones que se deben adelantar para identificar esas reglas y políticas comunes que luego deberían ser armonizadas a nivel comunitario". Tales razones se esgrimieron para no insistir en la adopción de una PACA y, en su lugar, desarrollar un programa como el PADRCA, que permitiera adelantar acciones conducentes a identificar las reglas y políticas comunes que deberían ser armonizadas al nivel comunitario. La idea era que luego estas reglas y políticas armonizadas permitieran construir progresivamente la PACA (además de que el programa podría ser un soporte a las actividades desarrolladas por los países miembros en pro del desarrollo del sector agropecuario. Con este programa, además de la seguridad alimentaria, se pretendía alcanzar la armonización de políticas y desarrollo de la competitividad por cadenas productivas.

A pesar de los escasos resultados alcanzados al 2005, García (2005) apunta algunos logros en el marco de la PACA. Entre ellos merecen destacarse el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (establecido en la Decisión 515), el Sistema Andino de Franjas de Precios y la formación de algunos grupos *ad hoc* por cadenas agroindustriales con la finalidad para promover el desarrollo del sector. También pueden anotarse dentro de tales logros la formación de un Comité Arrocerero Andino, al igual que las normas relativas a la adopción de medidas de salvaguardia en el caso de las importaciones provenientes de terceros países (mediante la Decisión 452); la adopción de lineamientos para la negociación multilateral sobre la agricultura y la armonización de derechos consolidados y contingentes arancelarios (Decisión 454); el procedimiento para la aplicación de

preferencias arancelarias a productos incluidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), como parte del perfeccionamiento del sistema; los derechos correctivos automáticos (mediante la Decisión 371), aplicables entre los países miembros por diferencias arancelarias frente a terceros países; la obligación de llevar a valores monetarios la donaciones de alimentos recibidas; y, finalmente, el sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria de los países miembros, a través de los Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario y los demás instrumentos de utilidad para ubicar las diferencias en las condiciones de competencia sobre las cuales puedan plantearse propuestas de armonización. No obstante, en la mayoría estas áreas los avances han sido relativamente modestos, siendo en muchos casos sobrepasados por las agendas de negociación individual de los países miembros (García, 2005). Además, de acuerdo con la propias fuentes de la CAN, el dinamismo del comercio intrasubregional ha traído consigo la aplicación de algunas medidas por parte de los países andinos con el propósito de limitar el acceso en sus mercados, con la recurrencia de la aplicación de salvaguardias y medidas de carácter sanitario que han sido aplicadas entre los propios países andinos (CAN, 2001). Esto contradice abiertamente el objetivo de integración y fortalecimiento del mercado común.

Según esta última fuente y en relación con el monitoreo de políticas, un estudio de la CAN llevado a cabo a finales de la década de 1990 revelaba ya la heterogeneidad en los países andinos en cuanto al grado de intervención. Tal circunstancia sustenta la necesidad de llevar a cabo un seguimiento de estas políticas (las agropecuarias), con el fin último de promover su armonización en aquellos casos que impliquen distorsiones en las condiciones de competencia (CAN, 2001).

#### **4.2. Los instrumentos de la PACA**

Para alcanzar los objetivos de la PACA, los instrumentos creados y adoptados por la CAN han sido esencialmente tres: i) el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), adoptado por los países miembros en noviembre de 1994, a raíz de la decisión 371, de noviembre de 1994); ii) el Sistema Andino de Seguridad Agropecuaria (SASA, adoptado por la Decisión 515, de marzo del 2002), que establece los principios, criterios y procedimientos para proteger la salud de los vegetales y animales y facilitar el comercio

de esos productos y algunos de sus insumos; y iii) el sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria de los países andinos por medio de un conjunto de indicadores y otros mecanismos (Otero, s/f; Briceño, 2000).

**4.2.a) El SAFP:** tiene por objetivo estabilizar el coste de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, que se caracterizan por su marcada inestabilidad de precios en los mercados internacionales. Esta estabilización se consigue aumentando el arancel *ad valorem* cuando el precio internacional es inferior al nivel piso, o bien rebajando dicho arancel hasta cero cuando el precio en cuestión se ubique por encima del techo de la banda. Esto significa que la franja de precios equivale a convertir el arancel en un factor variable que se ajusta automáticamente para contrarrestar las fluctuaciones externas del precio internacional (CAN, 2007e).

Martínez (2006) afirma que, con el SAFP, los países andinos específicamente se plantearon alcanzar los siguientes objetivos: i) defender a “los productores y consumidores contra la inestabilidad natural de los precios agrícolas y contra las distorsiones de precios prevalecientes en los mercados internacionales”( Cuarto considerando de la Decisión 371, citado por el autor); ii) facilitar “a los productores la programación de sus inversiones en condiciones de menor incertidumbre”(ídem. que el anterior); y, iii) vincular a “los productores de la Subregión al mercado internacional.

Sin embargo, según este mismo autor, ya en los inicios de la década de 1990 los países miembros de la CAN, afectados por la depresión de los precios internacionales de productos agropecuarios y por el aumento significativo de la variabilidad de éstos registrada en la década de 1980. Así, de forma independiente, Venezuela implementó un sistema de franjas de precios en 1990; Colombia y Perú comenzaron en 1991 a aplicar sus “Sistemas de Aranceles Variables”, en tanto Ecuador estableció en 1993 un “Mecanismo de Ajustes Arancelarios” (Martínez, 2006).

El mecanismo de funcionamiento de la franja se ilustra a continuación. Antes del 15 de diciembre de cada año, la Secretaria General de la CAN (órgano técnico) anuncia los Precios *Piso* y *Techo* de cada franja. Tales precios tienen una vigencia anual, contada a

partir del primero de abril de cada año. Se actualizan añadiendo a la serie de precios históricos los últimos 12 meses y excluyendo los 12 meses iniciales de la serie de 60 meses. En el caso de los precios de referencia quincenales, su cálculo y comunicación a los países miembros debe efectuarse al menos con una semana de antelación a la quincena durante la cual se aplican. Así mismo, los elementos del sistema (i.e., productos marcadores<sup>6</sup> y vinculados, los mercados de referencia, reglas para el cálculo de los parámetros de la franja, las reglas de cálculo, entre otros) sólo pueden ser modificados por la Comisión<sup>7</sup> (CAN, 2007e).

No obstante, el SAFF ha sido cuestionado como mecanismo efectivo para la estabilización de precios (Villoria y Lee, 2002, citados por García, 2007). Además, con el Tratado de Libre Comercio firmado entre Colombia y EE.UU., así como el ingreso (inminente) de Venezuela al MERCOSUR, García (2007) augura que el mecanismo podría ser sometido a un eventual replanteamiento, o bien a su sustitución por un sistema de salvaguardias.

**4.2.b) El SASA:** según la CAN, (2007f), es “(...) el conjunto de principios, elementos e instituciones, que se encarga de armonizar las normas sanitarias y fitosanitarias; mejorar la sanidad animal y vegetal; contribuir al mejoramiento de la salud humana; facilitar el comercio de plantas, productos vegetales, artículos reglamentados, y animales y sus

---

<sup>6</sup> En el 2004 existían en la CAN un total de 13 productos marcadores y 125 productos vinculados. En la Decisión 371 de la CAN, citada por Martínez (2004) se establece que “(...) los `productos marcadores`, como por ejemplo la `leche entera` son `aquellos productos agropecuarios cuyos precios internacionales (o precios de referencias), son utilizados para el cálculo de las franjas` mientras que los `productos vinculados, como por ejemplo el `Queso de pasta semidura` son `aquellos productos obtenidos mediante transformación o mezcla de productos marcadores, o que pueden reemplazar en el uso industrial o en el consumo, a un producto marcador o derivado`”.

<sup>7</sup> La información detallada sobre las reglas de cálculo, los mercados de referencia y las fuentes de Información para los precios de referencia y subpartidas NANDINA del Producto Marcador pueden encontrarse en: <http://www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm>. En la actualidad los productos agropecuarios primario sometidos al régimen del SAFF son: el arroz blanco, la cebada, el maíz amarillo, maíz blanco, soya, trigo, aceite crudo de soya, aceite crudo de palma, el azúcar blanco, el azúcar crudo, el pollo (troceado), la leche entera en polvo (sin azúcar) y la carne de cerdo.

productos; y velar por el cumplimiento de las normas en esta materia”. Este instrumento está normado por las disposiciones de la Decisión 515 (en sustitución de la Decisión 328), en la cual se establece el marco jurídico para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias de aplicación al comercio dentro de los países miembros y el realizado con terceros países, cuando se trate de plantas, productos vegetales, artículos reglamentados, animales y sus productos. Desde el punto de vista institucional el SASA está conformado por la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria (COTASA) y los servicios Oficiales de Sanidad Agropecuaria de los Países Miembros.

Con la decisión 515 se adecúa la norma comunitaria a las nuevas prioridades del proceso de integración subregional y a las exigencias sanitarias internacionales en materia agropecuaria, incorporando los principios establecidos en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. También mediante esta Decisión se incorpora el SAFF a los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria de los países miembros, a objeto de mejorar la administración, ejecución y cumplimiento de las normas comunitarias sobre el tema. De igual forma adecua los plazos y procedimientos para actualizar y mantener el Registro Subregional de Normas Sanitarias, además de incorporar el concepto prioritario del acuerdo OMC antes mencionado de permitir la protección a la salud humana y animal y preservar los vegetales (CAN, 2007f).

De acuerdo con esta misma fuente, la citada Decisión incorpora los procedimientos para que un país miembro o parte de él se declare libre de una plaga o enfermedad, así como los relativos a la creación de los Sistemas Andinos de Información y Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal y al Sistema Andino de Información y Vigilancia Fitosanitaria y los Programas de Acción Conjunta. En ella también se precisa el mecanismo para consultas técnicas con el Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria y los Órganos Nacionales de Protección Fitosanitaria y Zoonosológica, a fin de conocer la experiencia y criterio técnico de sus expertos y contribuir al perfeccionamiento de las propuestas de normas.

A su vez el SASA cuenta con las normas comunitarias sanitarias y fitosanitarias; el Registro Subregional de normas nacionales sanitarias y fitosanitarias; las normas de emergencia y los Permisos o Documentos Fitosanitarios y Zoonosanitarios para Importación, los Certificados Fitosanitarios y Zoonosanitarios para Exportación y para la reexportación, como instrumentos de regulatorios del mismo. Como instrumentos de apoyo se han desarrollado el Sistema Andino de Información y Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal, así como el Sistema Andino de Información y Vigilancia Fitosanitaria, al igual que los procedimientos para declarar libre de una plaga o enfermedad y los Programas de Acción Conjunta de Sanidad Agropecuaria (CAN, 2007f).

**4.2.c) Sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria de los países miembros de la CAN:** básicamente se refiere al monitorio de las distintas medidas de protección adoptadas por los países de la CAN, que se efectúa a través de los denominados Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA) y otros instrumentos que permiten ubicar las diferencias en las condiciones de competencia sobre las cuales puedan plantearse propuestas de armonización (Banco Mundial, 2007). Esto último, como ya se ha señalado, encuentra su fundamento en la práctica adoptada particularmente en la década de 1990 en los países miembros de la CAN, consistente en aplicar algunas medidas por parte de los países andinos con el propósito de limitar el acceso en sus mercados, con la recurrencia de la aplicación de salvaguardias y medidas de carácter sanitario inclusive entre ellos mismos (García, 2005).

Como comentario final, en cuanto a los alcances normativos de la PACA, vale acotar que desde 1997 hasta septiembre de 2007 la CAN ha producido 437 resoluciones relacionadas con los objetivos del desarrollo agropecuario. La mayoría se refiere a la fijación de los precios techo y piso del SAFP<sup>8</sup>, en tanto que el resto corresponde a autorizaciones o disposiciones sobre medidas de tipo sanitarias y fitosanitarias<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Información exhaustiva sobre el comportamiento de los precios techo y piso de los trece productos que son sujetos del SAFP pueden consultarse en el “Cuadro Resumen de los Precios Piso y Precios Techo de las Franjas del Sistema Andino de Franjas de Precios”, en el URL: <http://www.comunidadandina.org/comercio/franja1.htm#arriba>.

<sup>9</sup> Para más detalles, ver las resoluciones desde la N° 2 hasta la 1.122, publicadas por la CAN en el portal <http://www.comunidadandina.org>.

## **5. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN ANDINA EN LA CONSECUCCIÓN DE SUS OBJETIVOS**

En la evaluación realizada por García (2005) al bloque la situación actual del proceso de integración andino se puede apreciar una tendencia al incumplimiento del programa de liberación, particularmente en el sector agrícola. Esta se manifiesta aspectos como el manejo de las normas técnicas con propósitos restrictivos, la aplicación de medidas para-arancelarias, las licencias, las prácticas restrictivas de comercio administrado. En cuanto a las políticas agrarias como tales, sus efectos han sido poco estudiados, en buena medida debido a la escasa aplicación de una verdadera política agraria supranacional. Algunos efectos puntuales se presentan sucintamente a continuación.

### **I.5.1. Sobre el comercio exterior**

Un análisis de Otero (s/f) sobre el desempeño de la agricultura del conjunto de países de la CAN en años recientes (para referirse a los inicios de la década de 1990) y en el contexto de las reformas estructurales al interior de los países miembros, da cuenta que desde el punto de vista de flujos comerciales se registró en el área andina: a) un estancamiento en los niveles de participación en el comercio internacional; b) una tenue recuperación en los niveles de participación en el comercio intraregional; y c) un importante incremento en los volúmenes de importación lo cual cambia el tradicional perfil exportador que tenían algunas naciones andinas.

El autor atribuye esta pérdida de dinamismo, al menos en parte, a la sobrevaluación de las monedas locales para el bienio 1994-1996 (calculado por el autor entre un 45% y 65% para este último periodo). Este fenómeno, conocido como la Enfermedad Holandesa, afecta en forma negativa a sectores productivos caracterizados por la generación de bienes transables orientados hacia el comercio internacional, como sucede con la agricultura. Ésta enfrenta serios obstáculos para colocar sus excedentes exportables ante el incremento relativo de los precios internos en comparación con los precios internacionales; lo contrario sucede en los sectores productores de bienes no transables y de los bienes susceptibles de importación, que se ven favorecidos por esta distorsión.

También agrega que la drástica reducción de los aranceles externos -que pasaron de un 50% promedio a un nuevo tope entre 15% y 20%-, incidió negativamente sobre estos flujos, así como la sustancial retirada del Estado en la ejecución de un conjunto de programas de apoyo a la agricultura de los países andinos. Tales factores pueden explicar el pobre desempeño de la agricultura del bloque, que durante el período 1990-1995 creció a una tasa media del 3,1% anual, en al tanto el PIB regional hizo lo propio al 4,3% anual.

Cifras más recientes (CAN, 2007g) estimaban que en el año 2006 el bloque andino (no incluida Venezuela) registró un superávit comercial de US\$ 6.309 millones, significativamente mayor que el observado en el año 2005 (igual a US\$ 3.975 millones). Atribuyen este resultado a la favorable evolución de las exportaciones globales, que ascendieron a US\$ 64.277 millones, al tiempo que las importaciones del bloque alcanzaron los US\$ 57.968 millones. Según esta fuente, el aumento registrado en las exportaciones intra-comunitarias revela la importancia del mercado subregional, a pesar del retiro de uno de sus miembros. Por países, el saldo comercial positivo más importante lo registró Perú (con US\$ 6.638 millones), seguido de Bolivia (igual a US\$ 1.445 millones), en tanto que Colombia (con US\$ -1.759 millones) y Ecuador con US\$ -16 millones) registrarían un déficit manejable. Además, en el caso del comercio intra-comunitario se registró una reactivación importante, traducida en el crecimiento de las exportaciones totales al interior del bloque del 12,4%. De los cuatro miembros, Bolivia fue el país que más incrementó sus exportaciones (44,4%), acentuando la tendencia creciente que éstas han mostrado desde el año 2002.

Con base en esta misma fuente se puede decir que, a finales de 2005, la CAN estaba en proceso de consolidación como una de las áreas del continente americano más avanzadas en términos de proporción de las subpartidas del comercio de bienes entre países miembros que ya se encuentran libres de aranceles. Las listas de excepción pendientes entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela habían sido ya desmontadas y el comercio entre esos cuatro países disfrutaba de un arancel base igual a cero, salvando la existencia de salvaguardias. En lo que respecta a Perú, este país miembro se comprometió a culminar la liberación de aranceles sobre las importaciones intraregionales

para finales de 2005. Por estas fechas sólo quedaban por liberar algunos sectores sensibles en la CAN como la leche, las carnes de bovino y aves, el maíz y el azúcar.

No obstante, la integración comercial agropecuaria andina se ha visto obstaculizada por medidas de defensa comercial (SGCAN, 2005). Se suele argumentar la necesidad de estas medidas para hacer frente a las distorsiones del comercio aún existentes en la región. Sólo en la cadena de productos oleaginosos se registraron entre octubre de 2001 y enero de 2004, 10 casos de imposición de medidas de defensa comercial (INTAL, 2005).

Según García (2007), en los años 2004 y 2005 se aplicaron numerosas salvaguardias en el comercio intrabloque por casi todos los países. Así ocurrió con la imposición de derechos arancelarios y contingentes por parte de Bolivia a las importaciones de azúcar originarias en Colombia, Perú y Venezuela; la aplicación de cupos, de licencias y contingentes por Colombia y Venezuela frente a las importaciones originarias de Colombia y Perú. También ocurrió en el caso del arroz, con la adopción por parte de Colombia de una salvaguardia (a través de un contingente) para limitar las importaciones del rubro desde Perú y Venezuela. Igualmente ocurrió con la salvaguardia impuesta por Venezuela a las importaciones de aceites refinados y grasas procedentes de Colombia y Perú; la salvaguardia impuesta por Colombia (a través de cupo y licencias previas) a las importaciones de aceites refinados y margarinas; el caso similar de Ecuador frente a la importación de aceites refinados y grasas de países miembros; y el de Perú frente a las importaciones de mantecas y grasa vegetales (a través de derechos correctivos) procedentes de Colombia y Venezuela. En todos los casos la Secretaría General de la CAN ha actuado y en algunos casos el Tribunal se ha pronunciado sobre las medidas aplicadas, indicando su suspensión.

Otros datos específicos del comercio dentro del bloque pueden ilustrar el comportamiento dinámico desde la creación de la CAN hasta el presente. En 1969 las exportaciones totales del bloque (de cinco países que eran miembros en el 2005) representaban 4.911 millones de US\$; de éstas tan sólo el 2% correspondía a intercambios intracomunitarios; en 1980 esa proporción era del 4%. En 1996, cuando se produce el último cambio

institucional de trascendencia en el seno de la CAN, las exportaciones del bloque ascendían a 45.440 millones de US\$, correspondiendo un poco más del 10% a las destinadas a los miembros del bloque. En el 2000 las exportaciones totales fueron 57.423, para un 9% correspondiente a intercambios intracomunitarios; mientras que en el 2005 las exportaciones totales fueron de 100.868 millones de US\$, destinándose a los países del bloque 9% (cálculos propios con base en CAN, 2006). Estas cifras permiten inferir los efectos de la política comercial agropecuaria sobre la dinámica exportadora del bloque, al incrementar casi en 2000% el volumen (en valores monetarios) de sus exportaciones totales, al mismo tiempo que se consolidaba el comercio dentro de los países miembros del bloque. Tales resultados se explican en parte por la aplicación de medidas de ajuste estructural en la mayoría de estos países, particularmente relacionadas con la reducción de aranceles, eliminación de medidas para-arancelarias, entre otras (SELA, 1999).

## **5.2. Sobre la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria de los países miembros**

Molina (2005), al evaluar la situación alimentaria de los países andinos durante el periodo 1990-2002, ha señalado que la Disponibilidad de Alimentos para el Consumo Humano (DCH) mejoró de una manera significativa en tres de los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones (Ecuador, Colombia, Perú), si bien atribuye esta mejoría a la aplicación de los programas de ajuste estructurales. En estos casos los valores de DCH se ubicaron por encima de los requerimientos. En el caso de Bolivia hubo también se registró un aumento en las disponibilidades de energía alimentaria, si bien las adecuaciones no se ubicaron por encima de los requerimientos. Sólo uno de los cinco países, Venezuela, mostró una tendencia contraria al resto en cuanto al comportamiento de la DCH: ésta fue decreciente y en promedio se ubicó por debajo de los requerimientos normativos para este país.

**Cuadro 1**  
**CAN: crecimiento de las disponibilidades alimentarias y de la producción agropecuaria**  
(años seleccionados)

	1998		2005		Tasa de crecimiento medio 2005/1998 (% interanual)	
	DCH	Producción agropecuaria	DCH	Producción agropecuaria	DCH	Producción
	(Kcal/p/d)	(Miles de t)	(Kcal/p/d)	(Miles de t)		
BOLIVIA	1.311,06	9.044,7	2.240	11.098,90	7,95	2,97
COLOMBIA	1.811,22	60.446,6	2.783	67.445,28	6,33	1,58
ECUADOR	1.674,92	20.634,9	2.731	22.780,77	7,23	1,42
PERU	1.301,75	24.517,5	2.543	20.108,51	10,04	-2,79
VENEZUELA	1.316,36	19.538,0	2.392	20.484,52	8,91	0,68

Fuente: elaboración propia, con base en FAO (2007)

En el cuadro N° 1, arbitrariamente elaborado a partir de datos para dos únicos años (1998, cuando recién se adoptan los últimos cambios institucionales en la CAN; el otro, último año completo para el que se contaba con la membresía de Venezuela en el Acuerdo), pueden apreciarse los cambios puntuales ocurridos en dos de las variables clave para la seguridad alimentaria: la disponibilidad para el consumo humano (DCH, o energía alimentaria) y la producción agropecuaria (física) correspondiente a la agregación de los 14 grupos de alimentos convencionalmente considerados en la metodología de la FAO. En cuanto a la primera de ellas, todos los países experimentaron aumentos significativos que, considerando que se trata de valores per cápita, dan cuenta de una mejoría en la situación alimentaria y nutricional de sus pobladores. El mayor crecimiento fue el registrado en Perú, país en el que el consumo aparente habría disminuido en casi el 3% con respecto a 1998. En cuanto a la segunda, se registraron también importantes aumentos en el producto interno agrícola, que explican en parte el crecimiento experimentado en las exportaciones intra y extracomunitarias. Estos resultados son coherentes con los hallazgos de Molina (2005), quien ha señalado que la producción doméstica agropecuaria del bloque mostró desde 1980 y hasta el 2002 una tendencia creciente en prácticamente en todos los países miembros. La excepción fue, para el caso de la producción, el Perú, que para el periodo 1998-2005 registró una caída (como promedio interanual) de casi 3%, frente a los incrementos casi imperceptibles en la producción de los restantes miembros.

A inicios de la década del 2000, Izam y Onffroy (2001) señalaban que la dependencia alimentaria de la Comunidad Andina no había disminuido de manera significativa y que en ese momento el comercio agrícola intraregional continuaba siendo marginal. Al respecto es ilustrativo señalar que del total de las importaciones de bienes agropecuarios y agroindustriales del bloque, las de origen subregional eran inferiores al 5%. Además según estos autores, en términos generales el ritmo de avance de la integración agrícola en la Comunidad Andina ha estado condicionado por el desarrollo global del bloque.

No obstante Zegarra (2002), representante del Ministerio de Agricultura del Perú consideraba unos meses más tarde que aún era muy prematuro pensar en la formulación de una estrategia subregional de seguridad alimentaria para la CAN. En su lugar proponía poner énfasis en el fortalecimiento de las estrategias nacionales de los países.

De la sucinta evaluación anterior sería válido argumentar, como sostiene Briceño (2001), que el Acuerdo de Cartagena adoptó un modelo intervencionista cercano a la PAC europea. En él no sólo se apoyaba la liberalización comercial agrícola, sino que también se apoyaban las políticas sectoriales complementarias. Este rasgo contrasta también con el desempeño del MERCOSUR, bloque en el que no se ha planteado aún el desarrollo de una política común agrícola, no obstante que sí han alcanzado importantes logros en cuanto a la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Al comparar la PAC *vis-a-vis* la PACA, se observan coincidencias importantes en cuanto a su fin primordial. En el caso de la primera se trataba de mejorar su nivel de seguridad alimentaria, lo que requería fundamentalmente organizar y liberalizar el mercado agrícola interno, aunado a la protección en frontera. Esta última se consideraba condición imprescindible para elevar la competitividad de la agricultura europea (Izam y Onffroy, 2001). En el caso de la segunda, su fin inicial era también alcanzar la seguridad alimentaria, junto con la idea de consolidar las exportaciones de productos primarios y agroindustriales, dentro y fuera del bloque.

Gracias a la PAC las medidas de políticas agrícolas nacionales de los países de la UE se han fundido en una política común, al tiempo que se logró consolidar un mercado común

de productos agrarios. En contraste, en el caso de la PACA poco se ha avanzado hacia la consolidación y fusión como un instrumento armonizado de vigencia intracomunitaria y, como señala García (2007), con escasos avances hacia una regulación supranacional que minimizara las distorsiones del comercio en los mercados agroalimentarios. Según el autor, estos exiguos resultados han tenido un lento desarrollo en buena medida por la heterogeneidad de las agendas individuales de los países miembros de la CAN, lo que a su vez contribuyó a exacerbar la crisis vivida por este bloque en los dos últimos años. También ha sido importante la práctica reiterada de aplicar las salvaguardias y las medidas sanitarias y fitosanitarias a los propios países de la CAN.

Otra importante diferencia se refiere al trato diferenciado de naciones. Como sostienen Izam y Onffroy (2001), en la UE se aplica la PAC dando un tratamiento diferenciado según el desarrollo de cada país. Prevé múltiples niveles utilizando como criterios la diferenciación por país<sup>10</sup>, región, tipo de producción y categoría de productores, utilizando distintos instrumentos según el caso y todos financiados con presupuestos comunitarios, siendo de carácter supranacional. Esto último también es valedero en el caso de las políticas adoptadas para el desarrollo del medio rural. En contraste la PACA no diferencia entre naciones, negando en la práctica las asimetrías de sus agriculturas, además de tener un carácter preponderantemente intergubernamental. En el caso de las políticas rurales, éstas han sido diseñadas en el marco de las políticas nacionales.

Adicionalmente habría que agregar que, en palabras de este mismo autor, *“la adopción de una política comercial común se complica por la disparidad de los derechos consolidados de los distintos países ante la OMC. La Decisión 430 establece que los miembros de la Comunidad Andina deben limitar los derechos variables resultantes del SAFT al nivel necesario para el cumplimiento de sus compromisos sobre aranceles consolidados en la*

---

<sup>10</sup> Hay, no obstante, opiniones en contrario. García y García (2005), al hacer un balance de la PAC luego de sus primeros 30 años de aplicación la han catalogado como una política básicamente de precios “(...) que ha marginado el necesario cambio estructural del sector y que buscando la independencia alimentaria de la Unión Europea”. Así, ha estimulado significativamente la producción, pero generando cuantiosos excedentes que se han traducido en un elevado coste financiero y que han introducido serias distorsiones en los mercados internacionales. Además sostienen que la PAC ha otorgado protección muy desigual a los sectores, a los Estados miembros y a las explotaciones.

OMC, que son distintos entre los cinco países y, en general, más elevados en Colombia, Ecuador y Venezuela que en el Perú y en Bolivia (que no aplica franja de precios" (García, 2007: 36). Todo lo anterior lleva al autor a concluir que en vez de una unión aduanera, la CAN debía ser considerada una zona de libre comercio imperfecta, en la que la múltiples excepciones que socavaron los principios de la Unión Aduanera; excepciones que generan distorsiones en el comercio intraregional, manifestadas a forma de contrabando, reglas diferentes en la gestión de contingentes, un complejo sistema de reglas de origen, la inexistencia de verdadero mercado común, imposición de salvaguardias en productos sensibles, entre otras. Todo ello evidentemente contrasta con los alcances de la PAC europea, particularmente exitosa en el funcionamiento de las reglas y en donde realmente funciona un mercado común.

La PAC significó que las medidas agrícolas nacionales se amalgamaron en una política única común, que permitió la consolidación del mercado común de productos agrarios. Además su implementación significó importantes cambios estructurales, entre los que destacan la disminución del número de agricultores, el aumento del tamaño medio de las explotaciones y (el ya mencionado) incremento de la producción agrícola (Izam y Onffroy, 2001). Estos movimientos positivos, si bien podrían considerarse como parte de los efectos secundarios que cabría esperar de la aplicación de la PACA, no ha sido suficientemente evaluado en la CAN como para verificar si se han alcanzado. En todo caso, como también se ha mencionado en los párrafos precedentes, ha sido tratado como parte de la política agrícola particular de cada país.

Con base en las afirmaciones de estos autores merece destacar, por último, cómo se ha tratado el tema del financiamiento en el marco de las políticas adoptadas por cada bloque. Mientras que con la PAC la tendencia ha sido a favorecer las condiciones financieras de las explotaciones agrícolas pequeñas y medianas, en el caso de la CAN no hay una clara distinción de los actores objetivo. A esto se aúna el que, como ocurre en otros países de América Latina, las pequeñas y medianas empresas agrícolas y las cooperativas desconocen las posibilidades en cuanto a incentivos arancelarios y de financiamiento que brinda el proceso de integración. No obstante reconocen que en los últimos años esta circunstancia parece estarse modificando positivamente.

## **6. CONCLUSIONES**

La CAN constituye un bloque de integración regional muy dinámico en cuanto a los cambios poblacionales y de los volúmenes comerciales, como lo es también en las decisiones políticas y en las políticas adoptadas. En cuanto a su tamaño, los 35 años transcurridos desde su creación hasta el 2005 supusieron prácticamente duplicar la población de los cinco países que hasta este último año lo constituían, cuando en conjunto sumaban alrededor de 113 millones de habitantes. En cuanto al comercio, pasó de exportar (el conjunto de los cinco miembros aludidos) 4.911 millones de US\$ en 1969 a 100.868 millones de US\$ en el 2005. Además registró un aumento de casi 20 veces el volumen inicial del comercio. Además, de un 2% de exportaciones orientadas al mercado intracomunitario de 1969, se pasó al 10% en 1996, fracción que más o menos se mantiene en la actualidad (9% en 2005). Esto se traduce en un mercado más grande y en el que el intercambio comunitario parece haberse consolidado, si bien ocurren algunas prácticas que contradicen el espíritu de un mercado común.

Desde sus inicios la CAN ha emulado otros procesos de integración, particularmente los exitosos como la Unión Europea y sus instituciones. Además de las negociaciones y acuerdos que llevaron primero a la creación de un área de libre comercio y luego a la “unión aduanera” (con la creación del mercado común y la adopción del Arancel Externo Común), la CAN ha desarrollado una política específica para el caso de la agricultura (de forma análoga a como recientemente hiciera con el sector automotor). La misma estuvo orientada en sus inicios, como ocurrió en el caso de la original Política Agraria Común, a reducir la dependencia alimentaria de las importaciones de alimentos por parte de los países miembros, al igual que servir -junto con las políticas comerciales- al desarrollo de un mercado de productos agrarios intracomunitario. Claro que en el caso de la CAN se abocó también a fortalecer las exportaciones de productos agroindustriales, en la onda del modelo de sustitución de importaciones que se estaba adoptando en el momento en que se materializa el pacto Andino. A diferencia de la UE y aunque explícitamente se aludiera a la PAC como instrumento de desarrollo rural, su implementación poco o ningún efecto ha tenido para mejorar las condiciones del medio rural y el bienestar del campesino

andino. Además, existen notables diferencias en cuanto a los instrumentos utilizados: mientras en la PACA han sido esencialmente la Franja de Precios y medidas sanitarias y fitosanitarias, en contraste se ha registrado un amplio abanico en el caso de la UE: aranceles específicos y variables, cuotas de producción, restitución a las exportaciones, ayudas acopladas y desacopladas, compras de intervención y subvenciones. Además, el financiamiento de la segunda, mayoritariamente con fondos comunitarios, le distingue del financiamiento nacional predominante en el caso de la primera. Adicionalmente y aunque tanto la PACA como la PAC han permitido la consolidación del mercado intracomunitario de productos agropecuarios (a todas luces cuestionable en el caso de la CAN), en la PACA se ha avanzado muy poco para su consolidación como instrumento supranacional y en alcanzar una verdadera fusión como instrumento armonizado de política sectorial.

A la luz de las cifras mostradas y de los argumentos incluidos a partir de los estudios precedentes merecen destacarse dos efectos importantes: el primero tiene que ver con la sustantiva mejora de la disponibilidad alimentaria registrada en los países miembros, que desde 1980 han mostrado de forma sostenida una tendencia creciente en sus DCH. Pero es también llamativo el comportamiento de la producción agropecuaria del bloque en años recientes (el segundo). Aunque no se presentan los valores de la variable en cuestión año a año, que permitan una revisión exhaustiva de lo sucedido, los que se han incluido permiten constatar un crecimiento muy reducido en dicha producción. Esto significa que las importaciones (que no son objeto de análisis en este trabajo) tuvieron que haber aumentado. Esto a su vez significa que, no obstante el aumento experimentado en las disponibilidades, éste se ha debido al aumento en las importaciones alimentarias y por tanto de la dependencia externa. Tal circunstancia pondría en tela de juicio los reales alcances de la PAC sobre la situación de la seguridad alimentaria de la CAN. Además, se presume que estos resultados se corresponden con una relación de causalidad entre las variables de la seguridad alimentaria y la política adoptada. Esta conjetura no puede verificarse con los datos y/o elementos de juicios recogidos en este trabajo, además de que como se ha visto a lo largo del mismo, la PACA en realidad no ha sido una política de aplicación comunitaria en el sentido de la PAC Europea. Esto se evidencia particularmente en la contradicción que supone la aplicación de salvaguardias y otras medidas sanitarias y fitosanitarias a los propios países miembros de la CAN, con sus

consecuentes efectos negativos sobre el comercio intracomunitario. Y, finalmente, debe tenerse presente que el SAFF como mecanismo de protección de los productos sensibles en los países miembros está supeditado, en última instancia, a los compromisos previos de desgravación acordados en el marco de las negociaciones comerciales de la OMC. Por todo lo anterior podría afirmarse que la PACA, concebida a imagen y semejanza (y con fines similares a su par europea), parece seguir a la sombra de los éxitos alcanzados por una política armonizada, no obstante las críticas y efectos negativos que se han aducido en el caso de la PAC.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRETT, Sebastián. 2001. "Cumbre Presidencial Andina estará centrada en la integración política, el desarrollo social y el Mercado Común". En: **Venezuela Analítica**, [http://www.analitica.com/va/internacionales/politica\\_exterior/9830601.asp](http://www.analitica.com/va/internacionales/politica_exterior/9830601.asp); consulta: 07/09/2007.

AMÉRICA ECONÓMICA. 2007. **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**. En: <http://www.americaeconomica.com/zonas/can.htm>; consulta: 22/08/2007.

ARELLANO, Félix. 2003. "Integración Económica y Globalización: sus paradojas, la experiencia andina". En: **Aldea Mundo**, Año 7 (14): 5-18.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, BID-INTAL. 2003. "Consejo Presidencial Andino". En: **Carta Mensual**, N° 83 (junio), [www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-cartalNTAL\\_83.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-cartalNTAL_83.pdf); consulta: 13/09/2007.

BANCO MUNDIAL. 2007. **Política Agropecuaria Común Andina**. En: Proyecto SICA; [http://www.sica.gov.ec/comext/docs/14acuerdos\\_comerciales/141can/1412politicas\\_comerciales/14124paca/paca.html](http://www.sica.gov.ec/comext/docs/14acuerdos_comerciales/141can/1412politicas_comerciales/14124paca/paca.html); consulta: 22/08/2007.

BELLO, María. 2000. "El Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina". En: **Aldea Mundo**, Año 5 N° 9: 79-81.

BONILLA, Sofía; SUASTI, Francisco. 2002. **Evaluación de los elementos comerciales de la política agropecuaria común andina, 1992- 2002**. Tesina de la Universidad de Barcelona, Máster en Finanzas y Comercio Internacional. En: [http://www.comercioexterior.ub.es/tesina/proyectos02-03/bonilla\\_suasti.doc+comunidad+andina%2Bpaca&hl=es&ct=clnk&cd=11&gl=ve](http://www.comercioexterior.ub.es/tesina/proyectos02-03/bonilla_suasti.doc+comunidad+andina%2Bpaca&hl=es&ct=clnk&cd=11&gl=ve); consulta: 22/08/2007.

BRICEÑO, José. 2001. "La agricultura y los modelos de integración en la negociación del ALCA ". En: **Agroalimentaria**, Vol. 13 (junio): 15-28.

BUSTAMANTE, Marlene. 2005. "Desarrollo institucional de la Comunidad Andina". En: **Aldea Mundo**, Año 8 Nº 16: 16-28.

COMPÉS, Raúl. 2006. **Apuntes de política Agraria**. Valencia (España): Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Economía y Ciencias Sociales.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007a. **Reseña histórica. Comunidad Andina de Naciones**. En: <http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>; consulta: 11/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007b. **Agricultura y subsidios en el ALCA en relación con las pequeñas economías**. En: <http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>; consulta: 11/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007c. **Proyecto de Estadísticas Andinas**. En: Estadísticas, <http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>; consulta: 02/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007d. **Aduanas**. En: <http://www.comunidadandina.org/aduanas.htm>; consulta: 14/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007e. **Unión Aduanera. Franja de precios**. En: <http://www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm>; consulta: 14/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007f. **Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria**. En: <http://www.comunidadandina.org/sanidad/sasa.htm>; consulta: 15/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2007g. **El comercio exterior de los países andinos en el año 2006**. CAN: Secretaría General, documento Nº SG/di 812. En: <http://www.comunidadandina.org/sanidad/sasa.htm>; consulta: 14/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2006. **37 años de integración comercial 1969-2005**. CAN: Secretaría General, documento Nº SG/de 144.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 2004. **Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola**. CAN: Secretaria General, Documento Nº SG/di 641. En: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi641.doc>; consulta: 08/09/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 1999. **XI Consejo Presidencial Andino. Acta de Cartagena**. Documentos de la Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act27-5-99.htm>;

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 1991. **Acta de Caracas. Reunión Nº 5 del Consejo Presidencial Andino**. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. En: [http://www.comunidadandina.org/bda/ficha\\_bda.asp?registro=326](http://www.comunidadandina.org/bda/ficha_bda.asp?registro=326); consulta: 10/08/2007.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 1983. **Decisión 182/CENDOC-JUNAC**. En: [http://www.comunidadandina.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=genesis0.in; consulta: 11/09/2007.](http://www.comunidadandina.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=genesis0.in; consulta: 11/09/2007.)

EL UNIVERSAL. 2007. "CAN tratará en Santiago el retorno de Venezuela". En: **Diario El Universal**, edición 06/11/2007, [http://www.eluniversal.com/2007/11/06/eco\\_art\\_can-tratará-en-santi\\_580212.shtml; consulta: 11/12/2007.](http://www.eluniversal.com/2007/11/06/eco_art_can-tratará-en-santi_580212.shtml; consulta: 11/12/2007.)

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, José M. 2007. "Instrumentos de apoyo a la agricultura en los países andinos: ¿es posible su armonización?". **Agroalimentaria**, Vol. 24 (ENERO-junio): 33-45.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, José M. 2005. **Instrumentos de apoyo al sector agropecuario y competencia en la Comunidad Andina**. Informe técnico del Informe Técnico elaborado por José María García Álvarez-Coque del Proyecto Competencia, nº SG/di 775. En: <http://150.187.54.5/fundacite2005b/download/AGRICULTURAENLACAN.doc; consulta: 14/09/2007.>

GARCÍA DELGADO, José Luis; GARCÍA GRANDE, M. Josefa. 2005. **Política agraria común: balance y perspectivas. Barcelona (España):** La Caixa-Servicio de Estudios. Colección Estudios Económicos, Nº 34.

GHÉMAR, Katelyne; SECRETARÍA DE LA CAN. 2004. **Comunidad Andina-Unión Europea: análisis de regímenes y aspectos aduaneros**. Proyecto de Gestión Aduanera de la Secretaría General. En: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi653.doc; Consulta: 22/08/2007.>

GUTIÉRREZ, Alejandro. 1998. **Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia**. Caracas: Fundación Polar.

IZAM, Miguel; ONFFROY, Valérie. 2001. "Integración agrícola regional en América Latina y Europa". En: **Comercio Exterior**, Vol. 51 (6, junio), <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=7&idRevista=35; consulta: 14/09/2007.>

IZAM, Miguel; ONFFROY, Valérie. 2000. **El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea**. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Serie Comercio Internacional, Nº 8.

MARTÍNEZ, Marcos. 2006. "El Sistema Andino de Franjas de Precios". En: **Integración y comercio** (diciembre), <http://www.integracionycomercio.com/el-sistema-andino-de-franjas-de-precios; consulta: 12/09/2007.>

MOLINA, Luisa E. 2005. "Cambios en la disponibilidad alimentaria en los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), 1990-2002". En: **Agroalimentaria**, Vol. 20 (enero-junio): 89-104.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO. 2007. **FAOSTAT**. Roma: FAO, Dirección de Estadística. En: <http://www.fao.org/faostat>; consulta: 12 septiembre 2007.

OTERO, Manuel. s/f. **El ALCA y la agricultura de la Comunidad Andina de Naciones**. En: [http://www.iica.int/comuniica/n\\_6/espanol/ed\\_otero.html](http://www.iica.int/comuniica/n_6/espanol/ed_otero.html); consulta: 14/09/2007.

PEREIRA ROMERO, Edilma. 2007. "Venezuela vuelve a la CAN antes de Navidad". En: **Bilaterals.org**, edición 21/11/2007, [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=10412](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=10412); consulta: 14/01/2008.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA, SIECA. 2001. **Agricultura y subsidios en el ALCA en relación con las pequeñas economías**. En: [http://www.sieca.org.gt/Publico/RelacionesComercialesExternas/OtrosInformes/agricultura\\_y\\_subsidios\\_en\\_el\\_al.htm](http://www.sieca.org.gt/Publico/RelacionesComercialesExternas/OtrosInformes/agricultura_y_subsidios_en_el_al.htm); consulta: 11.09/2007.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, SELA. 1999. Los esquemas de integración en América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional. En: <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/docs/spclxxv/spclxxvdi9-3.htm>; consulta: 02/09/2007.

ZEGARRA, Eduardo. 2002. "Exposición del Sr. Eduardo Zegarra Méndez, Director General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura del Perú". En: **Reunión sobre iniciativas de seguridad alimentaria y desarrollo rural en América Latina y el Caribe**, Resumen de la Sesión Seguridad Alimentaria en la Comunidad Andina. Washington: BID, 12 de octubre.