

DERECHO AGRARIO Y MERCOSUR^(*)

por

ROSARIO SILVA GILLI

Grupo Multidisciplinario de Investigación sobre el Mercosur

SUMARIO

1. INTRODUCCION; 2. EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL MERCOSUR (Las negociaciones en el Subgrupo de Política agrícola); 3. EL CAMINO RECORRIDO; 4. EL FUTURO PROXIMO; 5. CONCLUSION.

En ocasión de la 1ª entrega de esta Investigación anunciamos que luego de desarrollar el tratamiento dado al agro en los procesos de integración, veríamos el trabajo realizado en la etapa de transición en relación a la agricultura, tarea que se cumplió básicamente en el ámbito de las negociaciones en el Subgrupo de Trabajo N° 8 de Política agrícola.

Dicho tema, que presentamos en este trabajo, escapa en muchas ocasiones al carácter meramente jurídico y puede resultar árido. Aún así hemos considerado importante aportar los datos que permitan al jurista tener una visión lo más completa posible de cuál es el campo en el que habrá de situarse para continuar sus investigaciones. Sólo conociendo en profundidad la realidad en la que nos movemos, estaremos en condiciones de actuar sobre ella.

INTRODUCCION

La década pasada descubrió en el mundo y particularmente en América Latina, la insuficiencia de los modelos económicos cerrados, que conllevaron altos costos e ineficiencia, intervencionismo estatal, endeudamiento, estancamiento de las exportaciones y condujeron en muchos casos a los países a la paralización de su crecimiento productivo con la consecuente repercusión social negativa.

(*) Investigación realizada para la Facultad de Derecho (Universidad de la República), abril de 1995.-

Por oposición a ello, hoy el mundo, principalmente a través de sus regiones, se ha encaminado con voluntad indeclinable, a la construcción de una realidad diferente, basada en la apertura económica dentro de modelos que procuran la expansión productiva permanente, y en estrecha vinculación con el resto de las naciones y primordialmente a través de la integración regional.

Cualquiera que sea el esquema de apertura en que se piense -y sin duda no existe una única opción- el impulso a la producción como medio de dinamizar las exportaciones, aparece como impostergable.

Al hablar de fuerte incremento productivo, percibimos a los diferentes sectores de la economía cumpliendo un importante rol en procura de dicho objetivo, con el acompañamiento de las políticas nacionales y regionales necesarias.

EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL MERCOSUR

La agricultura desempeña dentro de la economía, una gravitante función por depender de ella la alimentación -y por ende- el destino de las poblaciones⁽¹⁾.

El presente nos pone de manifiesto, que lejos ya del papel que otrora pareció asignársele subsidiariamente en relación a la industria, hoy las naciones reconocen y tutelan los procesos productivos del agro, concientes de que en ellos se halla la clave para el desarrollo de la economía. Y este razonamiento es notoriamente válido en relación a América Latina y particularmente en la región sur que integran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en los cuales la riqueza de sus recursos naturales, sus suelos, sus pasturas, sus aguas, sus climas, esperan las posibilidades de manifestar sus potencialidades. Los cuatro países -conjuntamente con Chile- controlan casi el 22% del total de tierra sembrada con cultivos permanentes a nivel mundial⁽²⁾.

La región se autoabastece de alimentos, produce y exporta al mundo frutas, legumbres, carnes, granos, aceites, lana, etc.. La región ha crecido y ha diversificado producciones, contando con una oferta ampliada que requiere de medidas para consolidarse y expandirse.

El agro y la agroindustria hoy más que nunca están reclamando transformaciones que contemplen sus realidades, proporcionen instrumentos eficaces para la reactivación, la competitividad internacional, la capacitación tecnológica, la fuerte presencia del sector en el marco de una política que prepara y abre mercados.

⁽¹⁾ JACQUES DELORS, Presidente de la Unión Europea. Publicación de las Comunidades.

⁽²⁾ REV. INTAL. N°170, pág. 91.

Pero también se torna necesario reconocer y por tanto otorgar tratamiento diferencial al agro, por cuanto -como ya se ha señalado-, la provisión de alimentos de la humanidad y de la región dependen de su desarrollo.

Las negociaciones en el Subgrupo de Política agrícola

Durante el período de transición previsto en el Tratado de Asunción, que culmina en diciembre de 1994, se ha trabajado en el Subgrupo de Política Agrícola, estudiando y confeccionando análisis que se han efectuado por productos y cadenas productivas en varios casos y con identificación de las políticas de cada país por actividades y subsectores.

De este modo, se han creado y funcionado 10 comisiones: 1) Comisión de agroquímicos, 2) C. de azúcar y alcohol, 3) C. de reconversión, 4) C. de semillas, 5) C. de sanidad vegetal, 6) C. de sanidad animal, 7) Unidad de política agrícola, 8) U. de barreras. 9) U. de política tecnológica para las actividades agropecuarias y agroindustriales, 10) U. de sostenibilidad de los recursos naturales y de protección ambiental.

Siguiendo el informe de la Comisión Sectorial para el Mercosur⁽³⁾ señalaremos los pasos que se han dado:

Azúcar y alcohol- Luego de efectuado el estudio de las políticas respectivas de los cuatro países se requirió al subgrupo 3 de Normas Técnicas la armonización de las que correspondan a alcohol y azúcar, a efectos de que por vía indirecta éstas no se transformen en barreras al comercio. Actualmente existe ya un Diagnóstico sectorial de los cuatro países, y un Acuerdo -aun no homologado- presentado por el sector privado.

Existen además acuerdos sectoriales para: lácteos, arroz, carne bovina, forestal.

Reconversión- El IICA (Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola) elaboró el Proyecto de Apoyo a la Modernización y Reconversión de los pequeños productores del Mercosur y habiendo sido aprobado, se ejecutará en el marco de la cooperación con la Comunidad Europea. Se procura incorporar y posibilitar la reconversión de la mayor cantidad posible de pequeños y medianos productores en enfoque similar a como se han desarrollado políticas de apoyo a éstos en la Unión Europea, teniendo como meta la detención de la migración del campo a la ciudad y su despoblamiento.

Semillas- A poco de iniciados los estudios, se advirtió la diferencia de terminología usada por los países miembros, lo que dificultaría los futuros registros y la comercialización entre productores e intermediarios.

⁽³⁾ INFORME SOBRE EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN LOS SUBGRUPOS DE TRABAJO DEL GRUPO MERCADO COMUN.

En el marco de Aladi, se había firmado un Acuerdo de Alcance Parcial sobre Libre Comercialización de Semillas que tomó su base en un proyecto sobre metodología para el análisis de semillas realizado por FAO.

Las disposiciones fitosanitarias y sanitarias, prevención de plagas, la unificación de pautas para la expedición de un certificado de semillas ya han sido objeto de análisis y se ha elaborado la propuesta de armonización de políticas al respecto.

Sanidad vegetal- Luego de efectuado el estudio de las legislaciones de los cuatro países sobre agroquímicos, la Comisión recomendó al Grupo Mercado Común la aprobación de:

- a) Un Código de conducta regional para la introducción y liberación al medio ambiente de agentes de control biológico;
- b) Prohibición de inclusión de cláusulas adicionales en el Certificado Fitosanitario Unico;
- c) Prohibición de exportación de madera con corteza;
- d) Control fitosanitario único y simultáneo en los pasos de frontera;
- e) Tránsito internacional de productos agrícolas.

Se ha avanzado asimismo en la armonización de los tratamientos de cuarentena para frutales (manzana, pera, durazno, citrus), verduras (ajo, cebolla, papa, tomate), vid, tabaco; adoptándose requisitos comunes, y encomendándose a la Comisión de Sanidad Vegetal la actualización constante de éstos.

La resolución N° 61/92 del Grupo Mercado Común aprobó los Principios Generales Específicos de Cuarentena Vegetal propuestos por la FAO.

La resolución 62/92 adoptó las normas del "Codex alimentarius de FAO/OMS" respecto a residuos de plaguicidas.

La resolución N° 60/92 definió categorías y clases de productos según su riesgo fitosanitario que deberán emplearse en los procesos de cuarentena. Posteriormente la res. N° 66/93 recogió el Código Regional Unico de productos agrícolas por categorías de riesgo fitosanitario. Limitó también la aplicación de medidas cuarentenarias que podrían obstaculizar el libre comercio de productos vegetales entre los cuatro países, encubriendo verdaderas barreras no arancelarias, a aquellos dirigidos a minimizar el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias. A tales efectos, se adoptó la definición que la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de FAO-ROMA 1973 tomó para la Plaga de Cuarentena.

La res. 6/93 aprobó el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario; que será objeto de más detenimiento más adelante.

Sanidad animal- Habiendo trabajado sobre la armonización de las normas sanitarias para la importación de animales, semen, embriones y huevos fértiles desde terceros países ajenos al Mercosur, se aprobó la resolución 67/93 al respecto.

La res. 3/93 encomendó a los organismos nacionales de los países miembros la armonización de los registros y controles de productos veterinarios.

Se efectuó el estudio de las normas existentes en los países integrantes del Mercosur, para la declaración de una zona o un país como libre de enfermedades transmisibles.

Política agrícola- La metodología empleada en esta área consistió en proceder al estudio del sector básicamente en 3 aspectos: medidas de ayuda, comparación de políticas horizontales y comparación de políticas por cadenas productivas. De este modo se perfilaron las asimetrías y diferencias existentes y se elaboró un Documento sobre diferencias en las políticas agropecuarias horizontales en los países del Mercosur.

El llamado "paraguas agrícola" que se contempla extensamente en la Unión Europea, fue objeto de estudio en este grupo; discutiéndose cuáles rubros debería abarcar, qué nivel arancelario debería adoptar; cuáles serían los procedimientos para aplicarlo dentro de la normativa del GATT.

La tributación en el agro y la agroindustria fue analizada y remitida a la Comisión Tributaria del Subgrupo 10 de Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

Política tecnológica- El primordial objetivo ha sido impulsar la cooperación en materia de tecnología ambiental como medio de dotar al Mercosur de un arma poderosa que facilite su inserción internacionalmente y le posibilite atender los requerimientos mundiales de calidad alimentaria.

Uruguay ha sostenido que en materia de política tecnológica no hay nada que negociar y por tratarse los grupos de trabajo de áreas de negociación por excelencia, debería directamente establecerse vías de cooperación entre los países para la generación y transferencia de tecnología. Ha promovido también la confección de un cuadro sobre la oferta y demanda de tecnología detectada en los países miembros. Asimismo Uruguay ha propiciado también la armonización de las legislaciones nacionales en lo concerniente a la propiedad intelectual en el sector agropecuario. La posición uruguaya no fue compartida por Argentina y Brasil que consideraron que los esfuerzos por superar diferencias en cooperación y transferencia de tecnología, permitirían igualar a los productores en cuanto a posibilidades de acceso a la tecnología.

Como ya hemos señalado, el IICA (Inst. Iberoamericano de Cooperación Agrícola) elaboró un proyecto de apoyo a los pequeños productores para la modernización y reconversión, que se ejecutará en el marco de cooperación con la CEE.

EL CAMINO RECORRIDO

Hemos visto hasta aquí lo realizado en el período de transición hacia el mercado común, que hoy sabemos comenzará en enero próximo como Unión Aduanera. La etapa cumplida ha constituido básicamente un ámbito de negociación donde tratando de congeniar las propuestas de los cuatro países, se han alcanzado acuerdos en las distintas áreas, que prepararon el campo para una integración que habrá de darse en las sucesivas etapas.

En el ámbito de la agricultura -considerada en sentido amplio, abarcativa de la ganadería y subproductos -como en los demás ámbitos que formaron parte de los 11 subgrupos de trabajo en que se desarrolló el período de transición; si bien mucho ha sido lo que se ha podido discutir y acordar, resta aún dar el marco jurídico para la continuación del proceso de integración.

Cuando estudiamos el tratamiento que se otorgó al agro en los procesos de integración en América y Europa⁽⁴⁾, advertimos que en todos los casos (Efta, Trat. de Integración Centroamericano, Caricom, Pacto Andino, CEE, Nafta), se contempló al sector como factor productivo que por su rol social y repercusión en la alimentación de las regiones -requería una adecuación particular que en muchos casos se concretó a través de aranceles especiales, programas de apoyo a pequeños y medianos productores rurales, políticas de precios y mercados, salvaguardas a la normativa general de los tratados, financiamiento por parte de órganos creados a tales fines, etc..

El reciente Acuerdo de Libre Comercio firmado en Cartagena de Indias por Colombia, México y Venezuela⁽⁵⁾ luego de 3 años de negociaciones, cubre prácticamente todo el universo arancelario con exclusión del sector agropecuario, azucarero, textil y automotor, que reciben tratamiento especial, determinándose una lista de productos agropecuarios que no serán desgravados y otros que ingresarán con arancel preferencial y se admite su subsidio estatal.

El camino recorrido hasta hoy en el Mercosur, y particularmente en el último tramo transitado (años 93-94) ha demostrado que no obstante la óptica marcadamente liberalizadora trazada en el Tratado de Asunción, se comienza a detectar que el sector agrícola requiere para la integración pautas particulares, normas que lo atiendan diferenciadamente, plazos especiales para la desgravación gradual, etc.

Tímidamente comienza a atisbarse la "protección" al sector agrícola que parece inexorable.

Las negociaciones llevadas a cabo en el último período, principalmente con fuerte presencia de la diplomacia uruguaya, permitieron que Uruguay vea

(4) 1ª entrega de la Investigación Der. Agrario y Mercosur

(5) Grupo de los Tres (G-3), junio/94.

ampliado su plazo para el comienzo del arancel 0 en relación a productos particularmente sensibles de su economía. Las listas de excepciones al programa de liberalización que fueron objeto de ardua negociación, se presentaron sobre el fin de esta etapa de transición e incluyen producciones del agro y agroindustria, consolidándose así el diseño de un régimen de transición entre otros, para la industria azucarera.

La percepción de que el libre comercio agropecuario no puede darse sino como meta o eslabón final de un proceso más largo y completo que el hasta ahora desarrollado, y que es necesario delinear previamente entre los países miembros una política de fijación de precios en procura de la determinación posterior de una política común de éstos, se ha venido afirmando cada vez más.

Cierto es que varios pasos se han dado. Como hemos visto; el estudio y análisis de las políticas del sector para su posterior armonización, la firma de acuerdos en materia sanitaria y fitosanitaria, acuerdos por productos (trigo, arroz, etc.). Debe aún profundizarse el análisis sobre las políticas de subsidio a los productos agropecuarios, los suministros, las políticas de insumos agrarios, el régimen tributario, etc..

Particularmente en relación a Uruguay, ha señalado MAGARIÑOS⁽⁶⁾: "La débil estructura agropecuaria de Uruguay quedaría sumamente expuesta, casi de golpe a las contingencias de una competencia abierta e irrestricta con economías más fuertes, de mayor dimensión y con capacidad de producción y comercialización enormemente superiores".

Si pensamos que el Tratado de Asunción nada previó específicamente respecto al agro, limitándose únicamente a mencionar a la política agrícola entre una de las políticas sectoriales a armonizar para el trazado de la política macroeconómica, en consecuencia, se podría entender que a partir de enero/95 "los bienes del agro circularán libremente y su intercambio será gobernado por las fuerzas del mercado"⁽⁷⁾, y observamos cuanto se ha realizado en el período de transición, advertimos que los 4 países por la vía de los hechos, han comenzado a reconocer el ineludible "trato especial" que reclama el sector agropecuario.

Innegablemente la tarea será continuar la adecuación en procura de ir eliminando el proteccionismo a ultranza; "las prácticas de subsidio y el proteccionismo a la actividad agropecuaria y agroindustrial"⁽⁸⁾, pero sin desconocer que las experiencias de integración en el mundo señalan que en todos los casos "debe" contemplarse a la agricultura.

⁽⁶⁾ GUSTAVO MARGARIÑOS, Uruguay en el Mercosur

⁽⁷⁾ IBIDEM

⁽⁸⁾ Acta de la 1era. Reunión del grupo técnico del sector, Subgrupo de Trabajo N° 8.

EL FUTURO PROXIMO

Nos ha parecido necesario -aún a riesgo de alejarnos por un momento del enfoque exclusivamente jurídico- presentar la situación del agro a) en los tratados de integración, b) en las etapas cumplidas desde la firma del Tratado de Asunción, porque es sobre y en ella que el jurista debe operar, transformar, crear.

La persecución del camino de la integración hacia la concreción de un mercado común presentará cada vez más exigencias y desafíos.

La producción agraria de la mano de los productores rurales, ha participado siempre activamente en la vida jurídica. La realidad particularísima del sector en tanto "convive" y trabaja como ningún otro sector en, con y para la naturaleza, ha determinado que la cuestión agraria tenga enorme repercusión socio-económica y sea por demás sensible a los cambios de estructuras, políticas, mercados.

Nuestro Derecho Agrario ha estado ligado, íntimamente vinculado a esta realidad definida como ninguna otra por la naturaleza.

GELSI BIDART⁽⁹⁾ destaca los principales "momentos" de este Derecho en nuestro país y que entendemos deberán también ser objeto de análisis e intento de armonización con los restantes socios del Mercosur:

1) Código Rural (1875) con su tarea de unificación y sistematización de normas.

2) Registros genealógicos, (desde igual época),

3) Sanidad animal y vegetal, (desde 1920),

4) Colonización privada (2a. mitad del siglo XIX) y colonización oficial (Leyes de Colonización, creación del Instituto Nacional de Colonización, desde 1930).

5) Contratación agraria, leyes especiales en cuanto a la tenencia de la tierra y particularmente las leyes- madre de arrendamientos L. 12.100 y 14.384, leyes sobre sociedades anónimas agrarias, etc.

6) Leyes de actualización del Derecho agrario, Ley de Comisión Honoraria de Plan agropecuario, planificación incentivada, asistencia técnica y crediticia de establecimientos adecuadamente incentivados, leyes elaboradas por la comisión interministerial de desarrollo económico que se plasmaron en leyes. Ej. leyes forestales, fertilizantes, semillas, lechería, cooperativas agrarias,

⁽⁹⁾ GELSI BIDART, Agricultura y Der. Agrario en Uruguay en la perspectiva 1942-1992-94. Der. Ag. 1, UMAU, Italia, 1992, p. 133.

7) Ordenación del agro mediante elementos de tecnificación, ordenación de la Dirección nacional de semovientes y frutos del país en cuanto a la documentación de las operaciones sobre los mismos y planilla permanente de los establecimientos rurales (Dicose); catastro de todos los predios; Valor productivo de cada predio establecido por una oficina técnica del MGAP, Coneat, comisión nacional de estudio agronómico de la tierra.

8) Estatutos del trabajador rural dependiente, 1928, 1946, 1978.

Entendemos que estas son las herramientas jurídicas de que disponemos en el Mercosur para continuar avanzando. En muchos casos, los 4 países poseen legislaciones respectivas que contemplan similares situaciones⁽¹⁰⁾ y que requieren pequeños ajustes para poder constituirse en óptimos mecanismos para el intercambio agropecuario -no ya de meros bienes- sino de verdaderos acuerdos que gobiernen y transformen la realidad del sector.

Pero la finalidad ha de ser la concreción de una política agraria común que -respetando las particularidades nacionales- se convierta en un orientador claro para quienes primariamente tienen en sus manos la responsabilidad de generar riqueza en la tierra y con la tierra.

De tal modo, deberán profundizarse los estudios y posteriormente armonizar políticas nacionales sobre:

- a) Uso de la tierra como factor de producción natural
- b) Uso de aguas, políticas de riego, contratación privada en materia de riego
- c) Forestación, políticas tributarias de impulso a la misma, esquemas y prioridades en materia de plantación, calendarios
- d) Sanidad animal y vegetal
- f) Protección del medio ambiente.

CONCLUSION

Hacemos hoy nuestras las palabras de la Comisión de las Comunidades Europeas⁽¹¹⁾ respecto a los fines de la moderna política agraria en el ámbito de la integración:

"La nueva orientación de la política agraria común debe ayudar a la agricultura a adaptarse a las nuevas condiciones del mercado y a preservar así

⁽¹⁰⁾ Investigación Der. Agrario y Mercosur en estudio conjunto con el Prof. brasileño Mello Proença sobre la contratación agraria en el Mercosur (Arrendamientos y aparcería en los países del M.).

⁽¹¹⁾ La política agraria común de Europa al inicio de los años noventa. Docs. europeos. 1/90, p. 9.

todas las oportunidades de futuro. El reto es importante: el papel de la agricultura (europea) sigue siendo esencial para la alimentación y para la salvaguarda de nuestro entorno, así como para el mantenimiento de un tejido económico y simplemente humano en numerosas regiones que tienen en muchas ocasiones retrasos de desarrollo que recuperar".

Este habrá de ser el desafío que el Mercosur enfrente de cara a los nuevos tiempos y el nuevo sendero a marcar.

BIBLIOGRAFIA

- 1) MARGARIÑOS, Gustavo; URUGUAY Y EL MERCOSUR
- 2) NUESTRO FUTURO AGRARIO, Comisión de las Comunidades Europeas
- 3) LA POLITICA AGRARIA COMUN DE EUROPA AL INICIO DE LOS AÑOS NOVENTA, Documentos europeos, 1/90
- 4) LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL DESARROLLO RURAL, Documentos europeos, 5/91
- 5) DERECHO AGRARIO T.1, U.M.A.U, Italia, 1992
- 6) INFORME SOBRE EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR, Comisec.