

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

**EL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO: SU IMPACTO EN EL
MERCOSUR Y EN EL MEDIO AMBIENTE.**

TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRA EN ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

PRESENTA:
VERÓNICA PATRACA DIBILDOX

DIRECTOR DE TESIS: DR. GUILLERMO GUAJARDO SOTO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Muchas gracias por el apoyo de amigos y familia. En particular a Mariano Occhiuzzi por su paciencia y apoyo durante mis estudios en Argentina, el apoyo incondicional de Beatriz Dibildox, las buenas opiniones de Beatriz y Mariana Patraca y el interés de Octavio Patraca. Gracias a todos ellos por escucharme y comprenderme durante este largo proceso.

La inquietud por desarrollar este trabajo surgió de la estadía académica que realicé de febrero a julio del 2006 en el Posgrado en Procesos de Integración Regional Mercosur de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco a la coordinación de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular al Dr. Guillermo Guajardo Soto y al Dr. Lucio Oliver Costilla, así como al director y subdirector del Posgrado sobre Mercosur de la Universidad de Buenos Aires, el Dr. Aldo Ferrer y el Dr. Waldo Ansaldi por la atención y el apoyo recibido para llevar a cabo el proyecto de investigación.

Índice

Introducción.....	1
• Hipótesis del trabajo	2
• Estructura del trabajo	3
CAPÍTULO I	
1 PANORAMA HISTÓRICO DEL PROCESO AGRARIO ARGENTINO.....	8
1.1 Economía Primaria Exportadora (EPE) (1980-1930).....	9
1.2 Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (1930-1970).....	12
1.2.1 Peronismo.....	14
1.2.2 Desarrollismo.....	17
1.2.3 Dictaduras de Onganía, Levingston y Lanusse.....	18
1.2.4 Retorno del Peronismo.....	19
1.2.5 Fin del periodo ISI.....	20
1.2.6 Aparición de la soja en el campo argentino.....	22
1.3 La Apertura Económica.....	24
1.3.1 Periodo de la dictadura militar. Primera apertura económica.....	24
1.3.2 Periodo democrático, intentos de reforma	27
1.3.3 Apertura económica. Fase Neoliberal.....	28
1.3.4 Reflexión sobre la apertura económica.....	32
1.4 Tendencias de la historia agraria en Argentina.....	33
CAPÍTULO II	
2 EL MERCOSUR INSTITUCIONAL Y POLÍTICO.....	35
2.1 Breve panorama de la situación agraria en el MERCOSUR.....	35
2.2 Datos importantes para entender el MERCOSUR.....	36
2.3 Evolución del MERCOSUR.....	38
2.3.1 Asociación Latinoamericana de Integración	40
2.3.2 Programa de Integración y Cooperación Económica.....	41
2.3.3 La formación del Grupo Mercado Común (1990).....	42
2.3.4 Conformación del MERCOSUR: Tratado de Asunción (1991).....	42
2.3.5 Protocolo de Ouro Preto (1994).....	43
2.4 El MERCOSUR y su operación.....	46
2.5 Brasil y Argentina: Los dos pilares del bloque.....	47
2.6 Reflexión sobre el MERCOSUR y el complejo sojero.....	50

CAPÍTULO III

3 SITUACIÓN ACTUAL DEL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO.....	51
3.1 El complejo oleaginoso argentino en el comercio internacional.....	52
3.1.1 Destino de las exportaciones.....	62

CAPÍTULO IV

4 EL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO Y SUS IMPACTOS EN LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR.....	64
4.1 Vinculaciones Sistémicas del Complejo Sojero Argentino (subsistema económico, social, político y medio ambiental).....	65
4.2 Subsistema económico.....	66
4.2.1 Proteccionismo agrario en países desarrollados.....	69
4.2.2 Precios internacionales.....	73
4.2.3 Negociaciones comerciales y MERCOSUR.....	76
4.3 Subsistema social.....	79
4.3.1 Pluriactividad, mano de obra asalariada y agricultura de contrato.....	82
4.3.2 Empresas nacionales y transnacionales.....	86
4.3.3 Innovaciones y Biotecnología.....	90
4.3.4 Organizaciones sociales rurales.....	91
4.3.5 MERCOSUR y actores sociales involucrados en el complejo sojero.....	92
4.3.6 Reflexión sobre el factor social, el complejo de la soja y el MERCOSUR.....	95
4.4 Subsistema político.....	96
4.4.1 Políticas comerciales.....	96
4.4.2 Políticas para las inversiones.....	98
4.4.3 Políticas de promoción tecnológica e innovación.....	99
4.4.4 Políticas de Propiedad Intelectual.....	104
4.4.5 MERCOSUR: Políticas y estrategias nacionales clave para explicar la falta cooperación regional.....	109
4.4.6 Reflexión sobre políticas e instituciones.....	113

CAPÍTULO V

5 EL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO Y EL MEDIO AMBIENTE.....	114
5.1 El debate en torno a los Organismos Genéticamente Modificados.....	114
5.1.1 Polarización de Posiciones.....	115
5.2 Situación general de los transgénicos en Argentina.....	123
5.3 Políticas de bioseguridad.....	131
5.3.1 Derecho Internacional sobre Bioseguridad.....	132
5.3.2 Políticas de bioseguridad en Argentina.....	133
5.3.3 Liberalización al medio de Organismos Genéticamente Modificados.....	136

5.3.4	Derecho de los consumidores.....	138
5.3.5	Normativas ambientales en el gobierno federal, las provincias y los municipios.....	138
5.3.6	Apoyo a la ciencia y tecnología en transgénicos.....	139
5.3.7	Biotecnología vegetal.....	140
5.4	MERCOSUR y Bioseguridad.....	141
5.5	Reflexión final sobre el complejo sojero argentino y el Medio Ambiente.....	145
	Conclusiones.....	147
	Bibliohemerografía.....	156

Introducción

El éxito económico que ha tenido el complejo sojero en Argentina en las dos últimas décadas está representado por su aporte a cerca de la cuarta parte de las exportaciones totales del país. Los grandes beneficios económicos que aporta la agricultura en los últimos años, ha reforzado la posición del sector agro exportador, el cual prevalece desde la creación de la nación argentina, por las privilegiadas condiciones naturales y la capacidad de adaptación de su agricultura al mercado.

El complejo sojero engloba los procesos productivos, comerciales y los servicios de apoyo, es decir, comprende eslabonamientos productivos que implican: 1-Industrias proveedoras de insumos y maquinarias para el agro; servicios al productor primario; 2-Acopio, o sea la interfase entre la producción agrícola y las etapas posteriores de industrialización y/o exportación (compra, almacenaje y distribución del grano a industrias molidoras *traders* (empresas exportadoras)); 3- Producción primaria. Industrias de primera transformación (trituradoras) e industrias de refinación de aceites; 4-Incluye la elaboración de productos alimentarios derivados y productos Intermedios; 5- Incluye la integración con las industrias elaboradoras de alimentos para animales y/o las industrias de carnes; 6-Comercialización, exportación, comercio mayorista o minorista; 7- Finalmente comprende a los consumidores.¹

La soja (*Glycine max*) es una planta de la familia de las leguminosas fabáceas cultivada por sus semillas de alto valor proteico que se utiliza en la alimentación y la producción de aceite. Se cultiva particularmente en Argentina, Brasil y Paraguay por su bajo costo de producción, mayor

¹ Gutman, 2000:2-3.

rentabilidad relativa con respecto a otros cultivos, capacidad para reemplazar a productos de origen animal y su gran capacidad de adaptación para modificar sus insumos, procesos y tecnologías. Esto ha generado innovaciones para dar respuesta a cambios en el entorno tales como el aumento mundial de la demanda agrícola, que han provocado cambios importantes en la estructura productiva, social, económica y ambiental.

Hipótesis del trabajo

Se plantea analizar el complejo sojero argentino como un botón de muestra para demostrar diversas problemáticas regionales y las distintas falencias que encara el Mercosur actualmente.

Cabe aclarar, que esta investigación no pretende agotar ninguno de los factores a los que se vincula el complejo sojero, pero si intenta proveer un espectro de múltiples temas para entender la realidad social de manera más integral y poder clarificar, modificar o desechar las hipótesis de este estudio:

- Si la exportación de soja es alentadora en el corto plazo desde el punto de vista económico, entonces representa una amenaza para la soberanía alimentaria, un aumento de las inequidades sociales y deterioro ambiental.

- Si existe alta competencia en el sector agrario y particularmente en el de la soja, así como una estructura política, económica y social asimétrica y poco coordinada dentro del MERCOSUR, entonces es posible su fracaso como un organismo de integración regional en el Cono Sur.

- Si los efectos ambientales de los transgénicos están en la mesa de debate en todo el mundo pero no se toman en cuenta por los beneficios económicos que representa, entonces existe un desfase entre la introducción de las semillas genéticamente modificadas y la legislación argentina al respecto.

Estructura del trabajo

Las preguntas que guían esta tesis son: ¿Cuáles son las variables nacionales e internacionales que determinan el éxito del complejo de la soja en Argentina?; ¿Hasta qué punto el complejo de la soja argentina afecta la integración del MERCOSUR? y ¿El patrón de la soja en Argentina puede servir de modelo para países productores de recursos naturales en cuestión medio ambiental? A partir de estas interrogantes el objetivo principal de esta tesis es establecer un análisis dinámico de las tendencias del complejo sojero para comprender las relaciones que participan de este fenómeno, como la demanda, la tecnología, la biotecnología, los negocios, el empleo, la población, la infraestructura, elementos relacionados al sector sojero. Y de este modo entender sus posibles efectos sobre la integración regional Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y el medio ambiente, entendido este último como fuerza productiva, cultural, tecnológica y económica.

En la primera parte del trabajo, se presenta una revisión sintética sobre la historia agraria argentina, en que se observa cómo el sector agrícola-ganadero logró ajustarse a los distintos vaivenes políticos, económicos y sociales. Esta sección permite entender porqué la introducción del complejo oleaginoso no es casualidad, sino el resultado de una constante búsqueda por satisfacer al mercado externo de productos agrícolas.

En la segunda parte del trabajo, se estudia a grandes rasgos el MERCOSUR institucional y político, sus metas, sus alcances, sus límites y su desarrollo histórico poniendo especial atención a los dos pilares de dicha organización: Argentina y Brasil, pues de ellos dependen en gran medida los avances o retrocesos de la integración regional. Este capítulo es marco de referencia

para que el lector se familiarice con el MERCOSUR y posteriormente se vincule a esta organización con el caso del complejo sojero.

Luego de una revisión general de la situación del complejo sojero argentino (Capítulo 3) que pone en evidencia la importancia de Argentina al ser el cuarto productor mundial de soja, después de Estados Unidos, Brasil y China; y su tercer exportador, en el capítulo 4, se emplean ciertos elementos de la teoría de sistemas, y en menor medida de la teoría neoinstitucionalista para tener una explicación que toma en cuenta las instituciones, el progreso técnico, el Estado y las acciones colectivas y el medio ambiente para brindar una explicación sobre un sistema humano que concentran variabilidad e irreversibilidad. Esta sección se abordará a partir de cuatro subsistemas que se retroalimentan entre sí y giran en torno de un sistema en este caso del complejo sojero: subsistemas económico, social, político y medio ambiental que impactan sobre la dinámica de dicho complejo y son modificados por el mismo. Cada uno de los subsistemas forma parte del fenómeno pero al mismo tiempo se manejan con cierto nivel de independencia como se muestra en el siguiente esquema:



Fuente: Idea tomada de la asignatura Estructura y desarrollo de los países del MERCOSUR impartida por el Dr. Carlos Leyba de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. 2006.

El análisis se desarrolla dando por supuesto que Argentina, como el resto de los países latinoamericanos, presenta una acumulación histórica de herramientas, recursos y conocimientos que operan en economías con sectores desarticulados, de productividad diversa mediante estrategias que le dan nuevos usos a viejos materiales (Guajardo 2008) que se insertan en un modelo de economía abierta con un comercio internacional medianamente liberalizado en que la competitividad del complejo sojero está estrechamente relacionado con su desempeño en el mercado internacional, nacional y regional, específicamente hablando del MERCOSUR.

En este capítulo 4 también se vinculan algunos fenómenos al caso de Brasil porque es el país pilar del MERCOSUR, el segundo productor y exportador mundial de soja, y por ende, el competidor más fuerte de Argentina en la región.

Dentro del subsistema económico, se abordan temáticas relacionadas con el comercio externo e interno de la soja, con el proteccionismo de los países desarrollados y la liberalización del comercio agrario en Argentina; y en el MERCOSUR, con las tendencias tecnológicas de incremento productivo y los precios internacionales de la soja.

En el plano social, se consideran temas relacionados con los impactos de la introducción de la soja y su paquete tecnológico, así como de las empresas agroalimentarias en la estructura social la cual se ha vuelto más compleja y heterogénea al acentuarse la inequidad, el aumento de la migración del campo a la ciudad, la concentración de las explotaciones en grandes empresas, la pérdida de peso de las cooperativas, entre otros fenómenos.

Debido a que el mercado no actúa en un vacío institucional y que el desempeño económico se relaciona con la infraestructura educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social que moldea las políticas y leyes, en la sección que trata el ámbito político dentro del capítulo 4, se presenta una revisión del papel y de la influencia del Estado y sus instituciones en el tratamiento de los asuntos relacionados con el complejo sojero, donde predomina la atención gubernamental con respecto a medidas puntuales y coyunturales que atienden a exigencias del mundo desarrollado, como la Propiedad Intelectual (PI), la liberalización comercial y la privatización, rezagando así el tratamiento y los recursos para promover la ciencia y la tecnología, la educación y el medio ambiente. El enfrentamiento que se ha suscitado desde el año 2008 entre el sector

agrario argentino y el gobierno, debido a que este último decidió implementar un gravamen de cerca de 45% sobre las importaciones de semillas como la soja ha puesto de manifiesto el gran poder que tienen las agrupaciones agrarias y los grandes productores del campo argentino desde antes de la creación de la nación argentina.

El capítulo 5 del trabajo se dedica en su totalidad al subsistema medioambiental por la trascendencia que tiene la introducción de la soja transgénica al país, que representa el mayor impacto tecnológico al medio ambiente. En este capítulo se aborda el estado actual de la soja transgénica en Argentina, el debate que se ha desatado a raíz de la proliferación de los transgénicos a nivel mundial y local así como los diversos actores que participan. También se hace una breve revisión del Derecho Internacional relacionado con la bioseguridad cuyas prioridades son esencialmente la Propiedad Intelectual, los impactos transfronterizos, el comercio internacional de Organismos Genéticamente Modificados (OGM); y su influencia en Argentina, donde la normativa da lugar a la liberalización de la soja genéticamente modificada para los cultivos y la comercialización, restando prioridad al derecho de los consumidores, a la sustentabilidad ambiental, a la coordinación de políticas entre las provincias y el gobierno federal; entre otros.

En la última sección de conclusiones, se reflexiona sobre los impactos de los subsistemas antes estudiados en el funcionamiento, organización y estructura del MERCOSUR, a fin de establecer ciertas tendencias sobre esta integración regional.

CAPÍTULO I

1. PANORAMA HISTÓRICO DEL PROCESO AGRARIO ARGENTINO

Desde mediados del siglo XIX el sector agropecuario ha jugado un rol muy importante en Argentina al participar en la generación del producto bruto, la alimentación de la población, las exportaciones, la provisión de recursos fiscales, entre otros aspectos. Al respecto pueden identificarse ciclos y actividades que han sido preponderantes en la historia agraria argentina:

Cuadro 1
Ciclos en la historia económica agraria argentina

1830-1850	1860-1870	1880-1930	1975-Siglo XXI
Ganado ovino	Ganado vacuno	Producción cerealera (Trigo)	Producción de oleaginosas (Soja)

Según Schvarzer (2005), desde el punto de vista histórico, Argentina ha pasado desde mediados del siglo XIX por tres etapas: a) El periodo de exportaciones primarias, b) la industrialización por sustitución de importaciones c) y una última fase que llega hasta la actualidad en la cual la apertura económica marca las nuevas condiciones en el funcionamiento del país. En esta tesis se abordan en grandes rasgos las dos primeras etapas, prestando especial atención a la política económica, al mercado, tipo de producto, tecnología, trabajo y tenencia de la tierra dentro del sector agrario, porque son referencias necesarias para comprender la última etapa que se estudia con mayor amplitud durante todo el trabajo con el objetivo de entender el estado actual del complejo sojero y sus implicaciones en el medio ambiente y en la integración al MERCOSUR.

1.1 Economía Primaria Exportadora (EPE) (1880-1930)

Una vez que en 1861 Argentina surgió como nación organizada por la reincorporación de la provincia de Buenos Aires a la unión nacional, se consuma un requisito básico para el inicio de la EPE al dar seguridad a los inversionistas y al posibilitar el flujo de personas y bienes por todo el territorio. Con el surgimiento de Buenos Aires como la capital federal en 1880, se inaugura un largo periodo de paz civil y el comienzo de un rápido desarrollo económico por 50 años que promovió el progreso de la región de la Pampa comprendida por parte de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Para ello se llevó a cabo una campaña militar que provocó el exterminio de los indios de la región y el crecimiento de la frontera pastoral y de ganado.

En este periodo, no hay una política económica para promover la exportación de los principales productos agrícolas como el trigo, el maíz, el lino, la avena y la alfalfa, según Jeremy Ademan (1994) más bien fue impulsada por el aumento de la demanda de alimentos a nivel internacional y las condiciones naturales que proporcionaron excedentes gracias a los bajos costos de producción, a la amplia disponibilidad de tierras, al excelente clima y la riqueza de recursos acuíferos que determinaron el rumbo del desarrollo regional, particularmente de la zona pampeana.

La propiedad de la tierra y del trabajo agrario fueron también factores importantes que determinaron la evolución y el futuro del agro, solidificando aún más la estructura social argentina. La escasez de mano de obra reforzó la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos de hacendados, que por la necesidad de trabajadores generalmente eran arrendadas a los llamados “chacareros”, como arrendatarios para producir esencialmente

cereales, pues el pastoreo y el ganado eran ocupaciones de los hacendados. Según Jeremy Adelman (1994), este sistema benefició en su conjunto tanto a los hacendados como a los chacareros, pues alquilar tierra era más barato que contratar mano de obra y de este modo los arrendatarios obtenían gran parte de la producción, (más de lo que podrían obtener si vendieran su trabajo por un salario) compartían el cultivo, y corrían menos riesgos por fallos o repentinas caídas en los precios del trigo.

A través del precepto de Alberdi de "gobernar es poblar" de mediados del siglo XIX, se pretendía transformar el país desde arriba sin tolerar que el alud inmigratorio arrancara el poder de las manos patricias, es decir de la elite argentina. En 1853 a raíz de esta medida que fue incluida entre las obligaciones oficiales del Congreso y del presidente de la Nación (Maculay y Bushnell. 1989), el trabajo rural se benefició de la promoción de la inmigración sobre todo italiana y española al expandir la producción a través de su mano de obra que resolvió, en el corto plazo, los problemas de trabajo en el campo y además disminuyó los costos. Los inmigrantes se establecieron mayormente en las zonas urbanas porque en el campo sólo se requería mano de obra en la temporada de recolección y cosecha. Ante esta situación el trabajador asalariado estaba en riesgo por las fluctuaciones de las temporadas que cada cultivo precisaba y aumentaba el desempleo en marzo cuando ya no eran requeridos en el campo.¹

El crédito y las tarifas fueron elementos endógenos a la tierra y trabajo. Como la tierra y el trabajo, el capital fue apropiado de acuerdo a las relaciones entre clases sociales. El crédito fue asignado por banqueros y autoridades financieras sin tomar en cuenta los intereses cotidianos de los trabajadores agrícolas; el crédito se trató como una fuerza condicionada al exterior de la

¹ Solberg, 1987:90

frontera agraria. En cuestión tarifaria, el Estado no impulsó políticas proteccionistas consistentes para impulsar el crecimiento industrial, predominó la visión de la elite pampeana -los arrendatarios y los consumidores- ya que el proteccionismo en las exportaciones podría ocasionar el crecimiento del costo de la producción rural y la reducción de ingresos acumulados. (Solberg 1987)

La tecnología jugó un rol muy importante en la etapa primaria exportadora, los productores se esforzaron por expandir el área ocupada y contribuir a la reconstrucción de todo el sistema de transporte que disminuyó los costos de fletes y facilitó la movilización de mano de obra. Durante el decenio de 1920 se comenzó a exportar la producción de bebidas, alimentos y tabaco, que representaron 38% del producto manufacturero. Las técnicas y las máquinas introducidas se difundieron sobre todo entre medianos y grandes propietarios para expandir la frontera agraria, pues la carestía de mano de obra y las grandes extensiones de tierra sin producir fueron elementos fundamentales en el impulso tecnológico. Argentina no se dedicó a producir maquinaria agrícola sino a importarla por completo. Esto se debió, en parte, a que la naturaleza favorecía y no se necesitaba ampliamente de la maquinaria, lo que hizo que a futuro se suscitara una amplia brecha tecnológica con competidores como Canadá, Australia y Estados Unidos. A su vez, la distribución en el uso de la tierra, el trabajo y el capital marcaron el contexto en el que cada (individuo, propietario, trabajador, arrendatario, pequeño productor, asalariado) forjó sus estrategias para conseguir intereses individuales que reforzaran a su vez las relaciones sociales de producción. Las ventajas microeconómicas obtenidas por cada uno de los actores, no resultaron aptas macroeconómicamente en el largo plazo. El complejo panorama agrario indujo a los sectores involucrados a reclamar la intervención del Estado, pero ni la acción de los incipientes movimientos agrarios ni la actuación del Estado promovieron grandes cambios debido a la

excesiva confianza en el sistema preponderante que paralizó cualquier modelo político organizado, al impedir un despegue económico sostenido y provocar el surgimiento de nuevas fuerzas económicas.²

1.2 Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (1930-1970)

Una serie de situaciones pone fin al periodo de las exportaciones primarias y origina una nueva etapa con fuerte énfasis en lo industrial:

- Mercado Internacional: Al estar fuertemente sujetos a este mercado, la depresión mundial del 29 restringió la demanda de productos agropecuarios³, lo que perjudicó la producción de nuevas tierras en la región pampeana y disminuyó la disponibilidad de capital para equipos agrícolas de importación.
- Estado débil muy influenciado por una sociedad oligárquica que limitó la diversificación productiva.
- Las fronteras naturales como limitantes del proceso agrícola: Este fenómeno no fue reconocido en su época, pero desde este periodo se tuvo una excesiva confianza en las ventajas naturales del país y en particular de la región pampeana que posee un clima cálido-húmedo y tierras muy fértiles cercanas a vías fluviales importantes como el río Paraná, lo que provocó un abuso en el uso del suelo, cultivos irracionales y extensivos, y el empobrecimiento de la población rural hasta llegar al estancamiento productivo.

² Adelman, 1994:144

³ “(...) las exportaciones de productos primarios (excluyendo el petróleo) crecieron entre 1928 y 1955-57 en 14% pero las exportaciones de productos industriales aumentaron entre los mismos años, en 103% y la producción mundial total en 104%” En Ferrer, 1981:162.

- Ruptura del equilibrio interregional: Con el fin de la EPE, se deja atrás el viejo federalismo económico para dar origen, a comienzos de 1930, a una economía semi-industrial que promovía la formación del mercado nacional y la articulación de una política de desarrollo que en la práctica subordinó a las provincias del interior caracterizadas por ser regiones económicamente independientes del centro dinámico de Buenos Aires donde se concentró la industrialización del país.
- El golpe militar de 1930 por el General José Félix Uriburu al segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen, pero sobre todo la situación de crisis financiera internacional afectaron a Argentina debido a su perfil netamente exportador de productos agroalimentarios generando una drástica disminución de las exportaciones y desarticulación de las finanzas nacionales que en ese momento se fundaban esencialmente en los derechos de aduana. Como repuesta, el gobierno de Juan B. Justo, promovió el Plan Pinedo de 1940 para conseguir la estabilización de la producción a través de una “Política de Economía Dirigida”, que alentó la fuerza del naciente movimiento sindical durante el peronismo.

Ante estas situaciones, el Estado argentino empezó a adoptar medidas inspiradas en principios económicos diferentes de los que habían prevalecido, dándole prioridad a un mercado regulado y al desarrollo industrial a través de la diversificación de las exportaciones. El Plan Pinedo fue la política económica que giró en torno al proteccionismo estatal a través de la Junta Reguladora de Granos (JRG) que pretendía proteger los precios de la producción agrícola-ganadera a través de la compra de las cosechas por parte del Estado para sostener su precio. La JRG, que fungía como organismo fiscal y protegía principalmente a los grandes productores agrícolas al reconocerles

precios similares a los internacionales para evitar el colapso del sector agrario, garantizando la colocación de la producción que el Estado vendía sin fines especulativos a los monopolios exportadores como Bunge y Born, Louis Dreyfus y Cía. y Luis de Ridder. En los momentos en que los precios internos se situaron por encima de los internacionales, el agro recibió un subsidio neto que alentó el incremento en el volumen de la cosecha de cereales y oleaginosas⁴.

1.2.1 Peronismo

Cuando el nacional-populismo⁵ de Juan Domingo Perón llegó al poder en 1946, la política agraria se volvió más proteccionista. Los intereses agrarios se vieron mermados por una política nacionalista que tenía como principal objetivo industrializar al país a través de la reducción de los artículos importados y el fin de la Argentina exportadora de productos agrícolas.⁶ Se proclamaba la necesidad de repatriar el capital extranjero invertido para dirigirlo al servicio público a través de la nacionalización⁷, además se deseaba un mayor equilibrio entre el interior y el litoral que consistía en localizar, promover y procesar los recursos de materias primas en el interior, logrando así el desarrollo de la industria molinera, láctea y la elaboración de frutas y hortalizas, además de la producción de bienes de capital para la manufactura alimentaria y la actividad agrícola.

⁴ Di Tella y Zymelman, 1973:284.

⁵ El movimiento del Nacional-Populismo consideraba que para alcanzar la democratización era necesaria la industrialización y como cada país de América Latina vivía un proceso de industrialización insuficiente y frágil hacía falta unir esfuerzos mediante la integración continental que después podría llegar a la mundialización.

⁶ La industria sustitutiva restó importancia relativa al sector agroalimentario, con una caída de la inversión que le hizo perder intensidad de capital aunque siguió contando con una productividad más elevada que la del conjunto de industrias nacionales.

⁷ En 1946 fue nacionalizado el Banco Central, posteriormente entre 1947 y 1948 los ferrocarriles británicos pasaron a manos del Estado.

Bajo el régimen peronista la JRG fue reemplazada en 1946 por el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), una institución que comerciaba monopólicamente, ponía los precios y compraba a los productores argentinos los bienes agrícolas, separando una parte para el consumo interno y vendiendo los excedentes en el extranjero. En un principio, con el alza que sufrieron los precios en las exportaciones después de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno se benefició por varios años lo que permitió apoyar la industrialización y la repatriación de capital extranjero. Sin embargo, la situación económica empezó a deteriorarse cuando disminuyeron los precios en el mercado mundial; hecho al que la IAPI no reaccionó, persistiendo en la misma política que pagaba poco a los productores, lo que desalentó la producción y provocó el estancamiento del sector.

El ensanchamiento de las funciones del Estado dio lugar a grandes reformas en lo concerniente a las instituciones, la propiedad, el trabajo y la tecnología que marcaron el rumbo del agro argentino.

En cuanto a la tenencia de la tierra en este periodo hubo cambios importantes: A través del Estatuto del Peón de 1943 cuando Perón ocupaba el cargo de secretario de trabajo del gobierno del General Pedro Pablo Ramírez; la propiedad de la tierra y la relación terrateniente-arrendatario-trabajador asalariado fue alterada al autorizar a la Secretaría de Trabajo y Previsión revisar y ajustar periódicamente las escalas de salarios mínimos de los trabajadores rurales permanentes. Posteriormente, en 1946 con Perón como presidente, se promulgó la ley de arrendamientos y aparcerías rurales que congeló los arrendamientos rurales y prohibió a los arrendadores trasladar o desalojar a los arrendatarios de su propiedad lo que propició un aumento en el número de granjas y de arrendatarios reforzado, además, por la fuga de propietarios a la

ciudad y con la falta de capital necesario para invertir. Todo esto aumentó la tendencia de arrendar cada vez más tierras. A pesar de esta medida, no hubo reparto de tierras sino que el latifundio continuó siendo la forma dominante de explotación, junto con las formas de arrendamiento que desalentaron los incentivos, debilitando la capacidad de consumo.

En cuanto al trabajo, las nuevas reformas y la política de precios agropecuarios del gobierno provocaron que el salario real de los trabajadores aumentara significativamente. Este cambio junto con la incertidumbre generada por los enfrentamientos laborales en tiempo de cosecha y las frecuentes controversias con respecto a la cantidad de peones que requerían las diferentes tareas, minaron los incentivos de los productores tradicionales, quienes tomaron medidas para realizar actividades que requerían menos mano de obra, prescindiendo del cultivo y destinando la tierra al pastoreo, disminuyendo las hectáreas sembradas con cereales. Otra medida defensiva de los terratenientes fue la cancelación de contratos de arrendamiento, que desestabilizaron al viejo sistema en que se desenvolvían los arrendatarios y aceleró el abandono masivo de los trabajadores del campo por otras actividades en la ciudad, provocando un aumento en el número de asalariados, de pequeños propietarios que vendían sus servicios a explotaciones mayores y de contratistas que se dedicaban a promover contratos para una sola cosecha, derechos de pastoreo a corto plazo que no estaban previstos en las normas legales vigentes. (Rouquié y Sidicaro 1982)

Tras el golpe en 1955 que marcó el fin del peronismo y la llegada del general Aramburu a la presidencia, el rumbo de la política económica y del sector agrario parecía incierto, pues no existía un seguimiento entre las políticas económicas y sociales de los diferentes gobiernos. Con

Aramburu prescribió el partido peronista⁸, y se promovió la inversión privada intentando poner reversa a la política de intervención del Estado. Se aplicó parte del programa económico de Raúl Prebisch⁹ removiendo los controles en precio y cambio, que regresaron a manos privadas muchas propiedades estatales, al reducir el número de burócratas, afiliando a Argentina a instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Institucional (FMI); se devaluó el peso y las exportaciones agrícolas y la inversión extranjera se incrementaron.

1.2.2 Desarrollismo

Posteriormente, el gobierno democrático de Arturo Frondizi (1958-1962) intentó resolver la división partidista y los problemas del capitalismo argentino. Al considerar que el núcleo de la problemática era más socioeconómico que político, propuso un desarrollo de tipo mercado-internista como requisito básico para solucionar incluso la enemistad política que fracturaba a la sociedad argentina. De ese modo, las exportaciones como resorte básico para la economía quedaron en segundo plano¹⁰ e incrementaron el debate entre las organizaciones intelectuales y los políticos que expresaban los intereses de la burguesía agraria¹¹, y los críticos de los intereses de los terratenientes sobre la problemática del agro argentino¹² El periodo del modelo sustitutivo

⁸ Hoy conocido como Partido Justicialista tras obtener su personería como partido político en 1971.

⁹ Economista argentino, fue presidente del Banco Central de Argentina hasta que en 1948 fue nombrado secretario general de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se le considera el fundador y principal exponente de la escuela económica llamada "estructuralismo latinoamericano".

¹⁰ Halperin, 1998. Página web <http://www.clarin.com/diario/1998/02/22/i-02010d.htm>

¹¹ El Secretario de Agricultura y Ganadería a inicios de los 60, José Martínez de Hoz, descendiente directo de unos de los Fundadores de la Sociedad Rural Argentina, argumentaba que el campo había tenido dificultades para tecnificarse porque los precios políticos y la sustracción de márgenes de cambio no le permitieron suficiente nivel de ingresos para hacer frente al costo de dicho proceso.

¹² Entre ellos, el ingeniero agrónomo Horacio Gilberto, que trabajó en el área agropecuaria durante el tercer gobierno de Perón, que consideraba que "los mayores precios pasan sobre el campo sin dejar el efecto de una mayor inversión, de un aumento de la intensidad de trabajo, de mejores técnicas productivas, produciendo una corriente inflacionaria

entró en su fase recesiva, mientras aumentó la puja entre los distintos sectores sociales y políticos y las luchas entre los diversos sectores militares que dieron lugar a dos golpes de estado que sucedieron en el poder tres dictadores: Juan Carlos Onganía (1966-1970), Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).

1.2.3 Dictaduras de Onganía, Levingston y Lanusse

Durante este nuevo periodo creció la competencia entre los salarios y los precios debido al aumento de la deuda, al desempleo, al bajo nivel de exportaciones agrarias y al desplazamiento de empresas locales mediante la quiebra o adquisición de estas, con la promulgación de la “Ley Raggio” durante la gestión económica de Krieger Vasena en el gobierno de Juan C. Onganía, que modificó el sistema de arrendamientos rurales que expulsó a miles de pequeños y medianos productores de las tierras.

Desde la perspectiva del régimen emergente autodenominado “Revolución Argentina” que cubre la dictadura de Onganía, Levisgton y Lanusse (1966-1973), el manejo de los asuntos económicos no podía quedar sujeto a los problemas políticos ni a los conflictos sociales; ello justificaba la necesidad de un gobierno autoritario para lograr los objetivos de larga maduración. No obstante, la resistencia y el conflicto social en el país durante la segunda mitad de los años sesenta y los primeros de los setenta, terminó por redefinir ese proyecto político y provocó cambios institucionales: primero dentro del mismo régimen (Onganía fue reemplazado por el general

(...) por que se sigue en el esquema de trabajar sobre la base de la fertilidad natural”. En Rouquié y Sidicaro, 1982:63.

Levinsgton en 1970) y, tres años más tarde, impulsó un nuevo proceso democrático que implicaría la vuelta del peronismo al poder luego de dieciocho años de proscripción.¹³

1.2.4 Retorno del Peronismo

Para mayo de 1973, retornó el Peronismo al poder gracias a una coalición política con varios partidos denominada FREJULI,¹⁴ que sumaba el apoyo de la Confederación General del Trabajo (CGT) conformado por asalariados urbanos, y la Confederación General Económica (CGE) integrada por la nueva burguesía industrial. En este marco, la política agraria se caracterizaba por la implementación permanente de medidas que restaban ingresos al conjunto de productores agropecuarios, sin introducir grandes cambios en la estructura agraria. (Rouquié y Sidicaro, 1982). Uno de los objetivos centrales de la política consistió en aumentar la producción agraria y los saldos exportables, lo que llevó al gobierno a favorecer la adquisición de tierras a pequeños y medianos propietarios y a modificar la política tributaria para conseguir incrementar la producción, cobrando impuestos a aquellos grandes propietarios que no alcanzaran los niveles de producción.¹⁵ Entre otras medidas se suspendieron los trámites de los juicios de desalojo de arrendatarios y aparceros rurales, se promovió el crédito para adquirir tierras por parte de los antiguos tenedores precarios desalojados por leyes anteriores, se reformó la ley 20537 sobre el comercio de cereales y oleaginosas y la ley 20535 sobre la actividad ganadera que otorgaban al

¹³ Rougier, 2005:190-191. En Guajardo, (coord.). 2005.

¹⁴ El FREJULI estaba conformado por el Partido Justicialista, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Conservador Popular, el Partido Popular Cristiano, el Movimiento de Izquierda Cristiana, el Movimiento de la Revolución Nacional y el Movimiento Socialista por la Liberación Nacional.

¹⁵ Este tipo de política tributaria tiene sus orígenes en el segundo gobierno peronista que gravaba más onerosamente a tierras inexploradas o que producían de forma ineficiente.

Estado participación decisiva en esos rubros: Se prohibió la inversión al capital extranjero salvo en los casos que se introdujeran nuevas tecnologías y se estimularon cooperativas agrarias.¹⁶

1.2.5 Fin del periodo ISI

La profundización de la ISI logró resultados positivos en cuanto a la generación de riqueza y empleo, pero el crecimiento económico no logró satisfacer las demandas de la sociedad, incrementándose las tensiones entre grupos sociales por la falta de un proyecto de Estado que abarcara a los diferentes sectores¹⁷. Esto acarrió consigo una mayor debilidad estatal, la crisis de autoridad y las luchas facciosas que crearon las condiciones para el golpe de Estado que prometía establecer el orden y asegurar el monopolio estatal de la fuerza. Ello se dio con el golpe militar y con la caída del gobierno peronista en 1976.

Para ese entonces en materia agropecuaria la fijación de precios máximos a los principales productos, los impuestos a las exportaciones y las tendencias declinantes de los precios en el mercado interno, contrastaban con las progresiones que se registraban en el ámbito internacional, lo que provocó que los intercambios de los productos agropecuarios argentinos decayeran a nivel mundial. Con ello el sector perdió peso en la composición del PIB que limitaba el crecimiento de la producción manufacturera al no recibir ni suficiente capital, ni adecuada planeación, dirección competente, ni inversión privada suficiente que era excluida de participar.

En al ámbito internacional también hubo factores que debilitaron el crecimiento de la oferta agropecuaria desde inicios de la ISI:

¹⁶ Rouquié y Sidicaro, 1982:83

¹⁷ McGann, 1966:55.

- Anterior a 1930 las carnes refrigeradas argentinas, según organismos de control bromatológico de los Estados Unidos no reunían las condiciones sanitarias suficientes por lo que no tenían acceso al mercado norteamericano.¹⁸

- Después de la crisis mundial de 1930 Gran Bretaña estableció un sistema de preferencias imperiales con los países de la *Commonwealth*, incrementando las importaciones de trigo y carne con Canadá y Australia respectivamente, lo que impulsó al gobierno argentino a llevar a cabo múltiples concesiones como el Convenio Roca-Runciman¹⁹ que no solucionó la situación general, sino que se fue deteriorando con el tiempo.

- Argentina no aprovechó la nueva fase del mercado mundial después de la Segunda Guerra Mundial, pues ante la falta de acuerdo en materia de precios no pudo ser abastecedor de los países europeos cuando estaba llevándose a cabo el Plan Marshall. Posteriormente, como resultado de la modernización agraria en las principales naciones europeas y en los Estados Unidos, aumentaron los rendimientos de la producción local y los acuerdos internacionales de intercambios preferenciales, dando lugar a nuevas condiciones en los flujos de exportaciones agroalimentarias.

-Desde 1954, con la sanción de la *Public Law* 480 de Estados Unidos afectó negativamente la expansión del mercado mundial de granos del resto de los países exportadores. Una parte importante de las ventas norteamericanas de cereales dirigidas a los países subdesarrollados empezó a llevarse a cabo acordando créditos a largo plazo, aceptando el pago en moneda local o a título de donaciones. Esas condiciones “no comerciales” que daban salida a excedentes agrícolas, eran otorgadas gracias a la gran capacidad económica de este país. Si bien esas

¹⁸ Rouquie Alain y Sidicaro Richard. 1982:64

¹⁹ El pacto aseguraba cuotas de exportación de carne argentina equivalentes a la adquirida en 1932 (punto más bajo de la Crisis del 30), afianzando el vínculo comercial con el Reino Unido. Dicho pacto duró solamente 3 años, caducó en el año 1936 y se suscribió el Pacto Eden-Malbrán.

exportaciones subvencionadas evitaron el deterioro de las cotizaciones mundiales y se dirigieron a países que no podían comprar a los precios vigentes, es evidente que bloquearon el posible acceso de Argentina a una parte de la demanda internacional.

-Con el desarrollo de la política de integración agrícola en el Mercado Común Europeo, nuevas transformaciones impactaron el comercio mundial de productos agroalimentarios. La fijación de precios intercomunitarios elevados y las altas protecciones arancelarias hicieron rentables la utilización de recursos tecnológicos relativamente costosos, logrando un incremento de la producción local dirigida a la demanda interna y, en algunos casos, permitió la creación de excedentes exportables subsidiados.²⁰

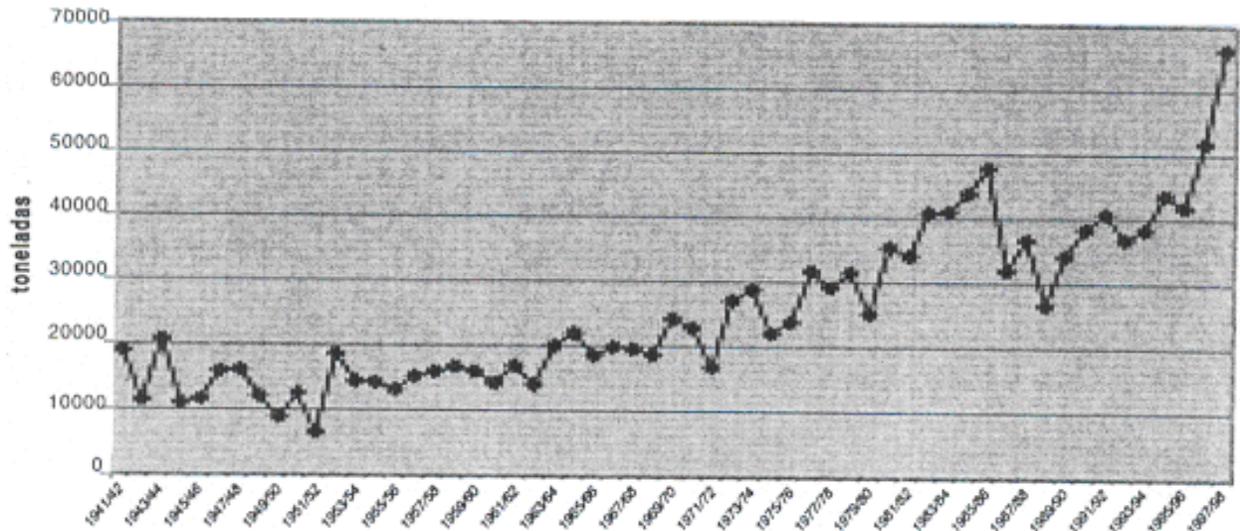
1.2.6 Aparición de la soja en el campo argentino

Las restricciones a las importaciones y la creciente demanda de la industria local estimularon otro tipo de cultivos y tecnologías iniciándose a fines del periodo ISI un proceso de sustitución de cultivos. Entre estos cambios la soja aparece y se desarrolla como cultivo, a partir de la campaña 1971-1972, la producción de esta oleaginosa comenzó un avance acelerado dada su creciente incidencia en las exportaciones. (Ver cuadro 2). Esta oleaginosa se transformó en el eslabón entre las semillas mejoradas y los agroquímicos, permitiendo el desarrollo de diversas variedades seleccionadas para las distintas regiones agroecológicas. Su cultivo se vinculaba a las recomendaciones agronómicas, la disponibilidad de herbicidas e implementos agrícolas específicos y la posibilidad de combinarla con nuevas variedades de trigo de ciclo corto, que permitían la obtención de una segunda cosecha por año. (Rapoport, 2001).

²⁰ Rouquié y Sidicaro, 1982:65

Cuadro 2

Evolución histórica argentina de la producción de cereales y oleaginosas de 1941 a 1998 (En miles de toneladas).



Fuente: Anales de la Sociedad Rural Argentina. Año 1997. Vol. CXXXI. Para los años 1997/98: Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Primer folleto de difusión del cultivo en la Región Pampeana Norte. 1973.



Imagen: Idia XXI. 2002:32 Revista de Información sobre Investigación y Desarrollo Agropecuario, Año II, Dic. N°3.

En este periodo la tecnología, el incremento de los salarios reales y la rápida despoblación del campo, motivaron mayores esfuerzos para introducir la mecanización. El gobierno intentó dar un trato preferencial a la importación de maquinaria agrícola que se reflejó en un aumento sustancial de tractores, en la construcción de elevadores de granos públicos y de silos subterráneos para el almacenamiento de las cosechas.

En el sector institucional, se promovió la creación de los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (Grupos CREA), y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1965, con el fin de aumentar la productividad a través de la investigación agropecuaria y las mejoras tecnológicas como las semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y mejores métodos de cultivo que representaron avances diferenciados. El trigo, el lino y la cebada eran ya semillas mejoradas que se adecuaban a las condiciones de Argentina desde el decenio de 1930, en el caso del maíz solo se consiguieron este tipo de semillas alrededor de 1950; lo que demuestra que en este periodo ya existía un proceso más sólido de adopción de tecnología moderna y el empleo de tales métodos era claramente ventajoso para los agricultores. (Mallon, Richard. 1973).

1.3 La Apertura Económica

1.3.1 Periodo de la dictadura militar. Primera apertura económica

Con el fin del ISI como política económica, se inicia la progresiva apertura económica durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional que abarca la dictadura militar de 1976 a 1983, que intentaba una reestructura integral de la organización social y económica, bajo la

desarticulación del Estado intervencionista, la disminución de la gravitación política decisiva del peronismo y de las organizaciones sindicales, promoviendo además la liberalización generalizada de los mercados, particularmente el financiero y la apertura económica al exterior²¹ en detrimento del mercado interno y los cultivos tradicionales.

En ese periodo se promovió una nueva apuesta al sector agropecuario debido a que la lenta industrialización no se consolidó como opción y el alza de precios para cereales y oleaginosas en el mercado internacional parecía promisoria. Comenzaron a surgir ideas de que en Argentina se estaba forjando un “*agropower*” (semejante al que gozaban por entonces los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)), apoyadas en el ámbito internacional por diversas escuelas y hechos que promovían el sector agrario y la apertura económica como fuente de riqueza (Schvarzer 2005). Hubo además, tres factores clave que reforzaron la tendencia agrícola en Argentina: La publicación de *Los límites del crecimiento o Informe Brundtland* (1987) reforzado por ideas neo-malthusianas en que el mundo se dirige a la escasez de alimentos, el alza de precios internacionales de bienes alimenticios desde principios de los 70 y las teorías del liberalismo en su visión friedmaniana²² que sostenían la superioridad y las libres regulaciones del mercado sobre cualquier forma de intervencionismo estatal.

Durante la dictadura militar de 1976 a 1983 se difundió una confianza enorme en la capacidad del sector rural de ofrecer una masa creciente de productos si eran estimulados con buenos precios, lo cual se logró con una fuerte devaluación del peso en 1976. (Schvarzer 1986). Al mismo tiempo,

²¹ Aspiazu, Basualdo y Khavisse, 2004:87.

²²Friedman es el más conocido líder de la Escuela de Chicago y defensor del libre mercado. Se opuso al keynesianismo en el momento de su máximo apogeo en los años cincuenta y sesenta.

la política económica estimuló un mercado de apertura, basado en el establecimiento de un sistema bancario y financiero regulado libremente, que permitió por primera vez en mucho tiempo la entrada de bienes industriales en clara competencia con la oferta local. (Schvarzer 1996).

Bajo la idea de que el capital extranjero debía constituir un componente dinámico en la economía, y de que el sector agrario era el único capaz de dar solución a los problemas urgentes de la balanza de pagos, se fortalecieron las iniciativas tendientes a privilegiar a los sectores económicos de fuerte contenido agropecuario ya fueran las grandes empresas multinacionales, la antigua oligarquía terrateniente de capital nacional o los grupos económicos empresariales independientes.²³ Entre estas iniciativas, se implementaron las restricciones salariales para evitar los aumentos en los precios, pero las disparidades que surgieron entre los incrementos internos y las cotizaciones de las monedas extranjeras, produjeron una disminución relativa del poder adquisitivo de los ingresos de los productores rurales, que desalentaron las exportaciones y favorecieron las condiciones competitivas internas de los productos importados.

Desde el punto de vista sectorial, la industria manufacturera fue, sin duda, una de las más afectadas por la política económica implantada, pero el objetivo de la producción agraria como dinamizador de la economía tampoco pudo lograrse, pues la producción rural no se desarrolló al ritmo que se esperaba. Los volúmenes de producción de granos mejoraron de 1976-1977, pero luego la producción se mantuvo alrededor de esos niveles descendiendo finalmente de 1979-1980. El aumento de los volúmenes de la producción correspondió al incremento de los rendimientos por hectárea cosechada básicamente en los cultivos de maíz, de soja y de girasol y no al aumento

²³ Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004:89

de las superficies agrícolas, lo que significa que el sector ganadero mantenía aún gran parte del territorio pampeano. (Schvarzer 1996).

En los últimos años de la dictadura se aplicaron mayores medidas tendientes a la liberalización. No se recuperó el ritmo del crecimiento de periodos anteriores ni se consiguió alcanzar una dinámica económica estable.

Según Schvarzer (2005), a pesar de la devaluación iniciada en 1981 para aliviar a los productores locales, la crisis afectó duramente a los industriales y en menor medida a los productores pampeanos que por los cambios tecnológicos que ya habían experimentado. Con todo ello la oferta local de cereales y oleaginosas saltó de 24 millones de toneladas a más de 40 millones en la década de 1980; la soja venía creciendo hasta consolidar un complejo agroindustrial dedicado a la producción y exportación de aceites vegetales, siendo en la actualidad uno de los sectores productivos más dinámicos del país.

En marzo de 1981 se produce un cambio dentro del régimen militar y con el reemplazo de las autoridades económicas iniciándose políticas que procuraron aligerar mediante sucesivas devaluaciones y una mayor regulación de los mercados, sus efectos más nocivos.²⁴

1.3.2 Periodo democrático, intentos de reforma.

En diciembre de 1983 termina el periodo dictatorial y surge un nuevo gobierno democrático que debe asumir la realidad de las facciones dominantes que lograron asentar las bases de un nuevo patrón de acumulación durante la dictadura. Mientras tanto los sectores nacionales y populares,

²⁴ Aspiazu, Basualdo y Khavisse, 2004:89

que tienen escasa participación en el ingreso social y en la actividad productiva, presentan fuertes carencias en las condiciones laborales y poco o nulo acceso a los servicios públicos y se encuentran inmersos en una profunda crisis que les impide definir un nuevo proyecto que articule sus diferentes intereses.

Debido al aumento de la demanda internacional y de los nacientes procesos de integración regional en el mundo, el gobierno Radical del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) llevó a cabo las siguientes dos acciones clave:

1- Junto con los grandes terratenientes logró reimpulsar la agricultura a través de incentivos para mejorar la producción que promovieron la elaboración de productos semiprosesados, alimentos preparados y congelados.

2- Impulsó una política exterior con tentativas de integración regional con Brasil y Uruguay; que para 1988 dieron lugar al Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo que sería la base del MERCOSUR.

1.3.3 Apertura económica. Fase Neoliberal.

El modelo económico seguido desde la dictadura, fue aún más radical con Carlos Saúl Menem (1989-1999). Promocionó el capital financiero, la convertibilidad del peso con el dólar, la total apertura económica, la flexibilización del trabajo, la desregulación del comercio externo, la privatización de empresas, la eliminación de precios sostén y compensatorios, entre otras medidas tendientes a la desregulación del mercado. (Rappoport 2001).

En materia agraria, se llevaron a cabo las siguientes medidas:

-Eliminación o reducción de aranceles a la exportación e importación de insumos y productos agropecuarios en general, y en mayor medida a los provenientes de los países del MERCOSUR.

- Privatización o desregulación de servicios vinculados al transporte terrestre, puertos y energía eléctrica.
- Reformas impositivas como la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los exportadores, también beneficiados por la reducción del costo laboral por la contratación flexible.
- Disolución de varios organismos reguladores de la actividad agropecuaria que regulaban precios mínimos, máximos, cupos de siembra, comercialización, entre otros. Se apartó al Estado de la comercialización exterior de los granos, retornando al sistema de comercialización privada, por lo que la JNG quedaba reducida a la fijación de precios sostén para el caso de que los valores internacionales sufrieran una marcada contracción. Con la desaparición del Estado como operador en el mercado de granos, se desarrolló un conjunto de nuevos instrumentos de mercado, como los mercados de futuros y opciones.²⁵
- Cambios en la administración pública por medio de la creación o la permanencia de ciertos organismos en manos del Estado: En 1992 se creó el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología (CONABIA), que formada por el sector público y privado define las condiciones para la liberación al medio de material transgénico. Se creó también el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) que para 1997 se fusionó con el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) dando lugar al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) quedó con algunas funciones de las ex juntas lo que significa que toda

²⁵ El mercado de futuros permite manejar el riesgo de las operaciones de mercado, al fijar anticipadamente el precio de venta, a través de un contrato de futuro entre la parte y el mercado, por el cual se compromete a entregar la mercadería estipulada en la fecha y al precio pactado. En el mercado de opciones, se define un contrato en el que el que compra una opción adquiere el derecho de vender (o a la inversa) un contrato de futuro a un precio determinado dentro del período de ejercicio de la opción.

la responsabilidad política sobre la industria alimentaria recae en ella. Para 1997 se llevó a cabo la creación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCAA).

El sector agrario volvió nuevamente a ser gran exportador y productor debido a la política económica que se reorientó hacia los sectores con ventajas comparativas como los granos forrajeros, hacia las demandas del exterior, a los Estados Unidos y Europa principalmente, pero abriéndose a otros mercados como China y los países de la ex Unión Soviética. Además, el sector incorporó nuevas prácticas de cultivo y adoptó un uso más intensivo de bienes de capital e insumos, se sumaron de manera creciente tractores y máquinas agrícolas, duplicándose así la demanda de cosechadoras, fertilizantes y agroquímicos entre 1993 y 1997, muchos de ellos de fabricación nacional. Se generó también una serie de transformaciones tecnológicas como la introducción de biotecnología transgénica orientada en esencia al cultivo de la soja, que ha desplazado en los últimos tiempos a algunos productos tradicionales como el maíz, el algodón, el arroz o el girasol. El aumento de la superficie promedio de las explotaciones de la región pampeana, según el Censo Nacional Agropecuario 2002 creció de 257 hectáreas en los ochenta a 538 en los noventa, rebasando a países como Estados Unidos donde la propiedad media actual es menor a 250 hectáreas²⁶, esto se tradujo en “un incremento del volumen físico de la producción a más del 80%.”²⁷

Desde 1994 la economía argentina empezó a verse amenazada por las diversas crisis internacionales (México, Asia, Rusia, Brasil), por la caída de los precios internacionales de

²⁶ Biotecnología transgénica en la Argentina. 2007. Página web
http://www.buenasiembra.com.ar/ecologia/articulos/biotecnologia_sojalizacion1.htm

²⁷ Bouzas, 2002:26.

cereales y oleaginosas, el crecimiento de la deuda externa, el déficit de la balanza de servicios, esto tuvo como corolario una crisis bancaria y financiera en el 2001 con una devaluación descontrolada, crisis política que se reflejó en cinco presidentes en solo quince días y una industria nacional fuertemente afectada por la liquidación de diversas formas de protección y estímulo para la industria y el trabajador asalariado. Tanto la pequeña y mediana propiedad industrial sufrieron desplazamiento por parte de grandes propietarios, ahora unidos a las empresas multinacionales, por medio de capital financiero. Como consecuencia de la crisis, el desempleo alcanzó en mayo del 2002 al 21,5% de la población económicamente activa. Para octubre de ese año había casi 2.000.000 de beneficiarios de los programas sociales implementados por el Estado Nacional”²⁸. En el sector agrícola entre 1990 y 2001 desaparecieron 160,000 productores, 35% de ellos en la pradera pampeana, aunque en términos productivos el impacto fue menor que en la industria, logrando la expansión por medio de una mayor inserción exportadora.

En el campo, el mercado de trabajo²⁹ modificó el balance de poder entre los diferentes grupos económicos que operaban en la tierra al insertarse productiva y comercialmente los sectores empresarios nacionales e internacionales en grupos ya existentes como los hacendados, los asalariados del campo y los pequeños y medianos arrendatarios. En consecuencia, la tenencia de la tierra también sufrió cambios al pasar en gran medida a manos de empresas privadas nacionales y transnacionales que se benefician, a su vez, de las nuevas tecnologías: la informática, la biotecnología y la biogenética.

²⁸ “Según los datos de esta medición, el desempleo alcanza al 17,8% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que el 19,9% se encuentran subempleadas” en Maiztegui, Vieitez y Filippini 2002:6.

²⁹ El mercado disciplinó a la fuerza de trabajo volviéndola flexible reduciendo los salarios, suprimiendo actividades gremiales, el derecho de huelga, las reformas a la ley de Contrato de Trabajo y la convenciones colectivas salariales, intensificándose el crecimiento de asalariados ocultos, trabajadores que venden su fuerza de trabajo a empresarios en condiciones de autonomía.

Para mediados de 2002 se observó una lenta recuperación de la actividad económica. El sector agrícola comenzó a retomar su actividad, mientras al sector industrial se le protegió un poco más de la competencia externa.

Las tendencias en los últimos años registran un importante incremento en la demanda de cereales y oleaginosas por el crecimiento de la demanda de aceites y la difusión en los países desarrollados de las técnicas de alimentación animal que utilizan cereales secundarios y productos compuestos a partir de granos oleaginosos. Por ello, en los últimos años el proyecto agro exportador está retomando fuerza ya que representa al menos en el corto plazo, un alivio a la situación económica nacional. (Gutman 2000)

1.3.4 Reflexión sobre la apertura económica

Durante el neoliberalismo³⁰ se sentaron las bases para una nueva etapa productiva de las agroindustrias multinacionales a partir de tres condiciones principales: El retiro del Estado de la gestión productiva y la industrialización de los granos básicos, la desregulación del mercado agroalimentario mundial y la posibilidad de producir alimentos a precios elevados sin impactar los salarios.³¹

Las reformas económicas y del Estado que se llevaron a cabo durante el gobierno de Menem, no fueron por sí mismas políticas que permitieran asegurar eficiencia y equidad, pues debieron acompañarse de cambios institucionales capaces de ofrecer respuesta a los problemas para los

³⁰ El neoliberalismo llega como una alternativa política económica remedial en América Latina que explica el desajuste de nuestras economías no sólo al interior de nuestras sociedades sino fundamentalmente dentro del contexto internacional. El Estado se reduce a las pretensiones del proyecto modernizador la cual es la “medicina dolorosa y amarga” que requerimos para corregir los errores cometidos en el pasado. En Anaya (coord.), 1995:8-9.

³¹ Rubio, 2001:115.

cuales el mercado y las políticas públicas convencionales eran insuficientes o inadecuadas. De aquí que comenzarán a surgir conflictos sociales, ambientales, políticos y económicos que se retomarán en los capítulos posteriores.

En los últimos años, esta etapa de exportación agroindustrial ha reforzado la polarización productiva, salarios bajos desvinculados con el precio en aumento de los alimentos y con ello la exclusión de pequeños productores y de medianos productores que solo relacionándose con las grandes industrias pueden sobrevivir ante el declive de la producción de alimentos para el mercado interno al cual orientan su producción. (Rubio 2001.)

1.4 Tendencias de la historia agraria en Argentina

En el esfuerzo de mostrar algunas tendencias en la historia agraria argentina es posible argumentar que la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) produjo algunos cambios concretos en cuanto a la política económica o el trabajo en el campo, pero la inercia socio-económica del país no logró superar tendencias que venían del periodo de la Economía Primaria Exportadora (EPE) y que se reforzaron aún más en las últimas décadas.

En términos generales, la política económica tendiente a promover la exportación agrícola en detrimento del mercado interno se ha reforzado con la etapa de la apertura económica. Los productos a exportar han variado según las necesidades o acontecimientos internacionales pasando de la exportación de ganado ovino, y vacuno a la de cereales hasta la producción de oleaginosas que prepondera actualmente.

Existe una continuidad e incluso una acentuación en cuanto a la concentración de la tierra en los últimos tiempos, a pesar de las medidas que se llevaron a cabo durante el periodo peronista, grandes extensiones de tierra fueron propiedad de hacendados y actualmente se concentran en pocas empresas nacionales y transnacionales. El trabajo en el campo se ha ido deteriorando en relación a la tenencia de la tierra, los trabajadores del campo pasaron de rentar tierras para

producir sus propios productos a convertirse en mano de obra asalariada y flexible que oscila entre el campo y la ciudad.

La confianza en las buenas condiciones naturales que han marcado en gran medida la vocación agro-exportadora del país se refleja en la falta de fomento a tecnologías nacionales, qué aún en la etapa ISI no se enfocaron a innovaciones para el campo. La dependencia tecnológica se ha ido incrementando con la etapa de apertura una vez que se ha estimulado la importación de maquinaria, agroquímicos, Organismos Genéticamente Modificados (OGM) que utilizan las grandes empresas.

CAPÍTULO II

1. EL MERCOSUR INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

2.1 Breve panorama de la situación agraria en el Mercosur.

La situación agraria en el Mercosur comprende más similitudes que en etapas anteriores: “Durante el neoliberalismo se recuperó la actividad agropecuaria y agroindustrial en la región. Esta recuperación se debe básicamente a las actividades agropecuarias de exportación y al repunte de la industria, más que a la producción para el mercado interno.”¹

La vocación exportadora de productos agrícolas no tradicionales sustentada en tecnologías de vanguardia contribuye al detrimento de la soberanía alimentaria que se observa en todos los países aunque con distintos niveles, en Argentina el nivel de consumo interno de soja es mucho más bajo que en Brasil por ejemplo.

El gran aumento de la producción sojera que crece junto con las industrias agroalimentarias transnacionales ha afectado los terrenos y el cultivo de otros productos, además ha marginado la participación de muchos pequeños y medianos productores lo que implica un problema social que impacta tanto al medio rural como urbano.

El crecimiento sojero en la región ha ocasionado un desfase entre el aumento en el uso de semillas transgénicas y el deterioro social, y la lenta generación o modificación de políticas ambientales y públicas.

El campo en toda la región se enfrenta a subsidios y medidas proteccionistas de países desarrollados entonces cada uno busca obtener beneficios en abierta competencia por el mercado externo.

Los impactos del complejo sojero en Argentina y en el MERCOSUR son cada día más evidentes.

El aumento en la producción de soja es un factor que juega en contra del proceso de integración,

¹ Rubio, 2001: 181

pues ha marcado una fuerte competencia en el mercado internacional y ha modificado el entorno social, político, económico y ambiental de cada uno de ellos, a lo que se suma la estructura institucional y política del MERCOSUR que genera un panorama muy limitado de cooperación y de avances hacia una integración más profunda.

En este sentido conviene revisar la estructura del MERCOSUR, su proceso de formación y sus instituciones para entender el problema de manera integral.

2.2 Datos importantes para entender el MERCOSUR

El MERCOSUR, cuyos Estados miembros son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, ha respondido como el organismo regional de mayor dinamismo en América Latina, comparada con otras organizaciones de la región posee una cohesión interna un poco más sólida y un mayor número de acuerdos con terceros países, aunque esta organización y sus miembros no han superado gran parte de los obstáculos que afrontan a nivel nacional, regional e internacional.

Los miembros del MERCOSUR han decidido priorizar, al menos en sus documentos oficiales el tratamiento de las siguientes temáticas con el objetivo final de profundizar el camino hacia la conformación del MERCADO COMUN DEL SUR:

- Acceso al mercado;
- Agilización de los trámites en frontera (plena vigencia del Programa de Asunción);
- Incentivos a las inversiones, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales;

- Arancel Externo Común (AEC);
- Defensa Comercial y de la Competencia;
- Solución de Controversias;
- Incorporación de la normativa MERCOSUR;
- Fortalecimiento institucional;
- Relaciones Externas²

Actualmente el MERCOSUR representa más del 50% del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina, comprende cerca del 4% de la población total mundial y el 9% del territorio en el mundo, lo que significa que por su reducida densidad poblacional y sus grandes riquezas territoriales la región promete un crecimiento económico en el largo plazo por su apreciable potencial. No obstante, aún le queda un largo camino por recorrer para poder manejar los desequilibrios, coordinar conjuntamente a los países miembros y así constituirse como una organización de peso a nivel internacional. (Bouzas y Fanelli 2002)

² www.mercosur.int, Página Oficial del MERCOSUR.

Mapa MERCOSUR



Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Mapa_de_MERCOSUR_17_08_2006.png

2.3 Evolución del MERCOSUR

Para comprender mejor la evolución y situación actual del MERCOSUR, hay que remontarse a la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil caracterizadas por la rivalidad del liderazgo político y económico en la región. Desde el periodo colonial las coronas española y portuguesa disputaban el control territorial y las vías de acceso a la Cuenca del Plata, lucha que concluyó con la creación del Estado independiente de Uruguay.³

Las relaciones de competencia entre ambas naciones para surgir como potencia regional se manifestaron a lo largo del siglo XIX en ciertos episodios como la política de Juan Bautista

³ Bouzas y Fanelli, 2002:103.

Alberdi en Argentina para conseguir un acercamiento económico con los países de la región exceptuando a Brasil y Estados Unidos, el reconocimiento de Brasil a la independencia de Paraguay en la década de 1840, así como el incremento de tensiones entre los dos países por los nuevos límites territoriales entre Paraguay y Argentina al finalizar la Guerra de la Triple Alianza en 1870. (Rapoport 2001)

Para Bouzas y Fanelli (2002) durante el siglo XX, las relaciones argentino-brasileñas fueron modificándose en un contexto de avances y retrocesos. Se observaron ciertos elementos de acercamiento como el “Tratado del ABC” (Argentina, Brasil y Chile) firmado en 1915 impulsado por motivaciones políticas para la mediación en el conflicto entre México y Estados Unidos. En las décadas siguientes hubo más iniciativas de acercamiento. Durante los gobiernos de Perón y Vargas, y posteriormente de Frondizi y Kubitschek de Argentina y Brasil respectivamente, surgieron nuevas iniciativas de aproximación que se quedaron en proyectos debido a los intereses contradictorios y a la constante lucha por el liderazgo regional. La fuerte vinculación económica de Argentina con Gran Bretaña y de Brasil con Estados Unidos provocó nuevas ambivalencias en la relación bilateral que se vieron reflejadas en la posición de cada uno frente a las dos guerras mundiales.

Ante el cambio de modelo económico hacia la ISI y el elevado proteccionismo de los mercados nacionales, aumentaron los obstáculos para la cooperación y surgieron viejas disputas como la utilización de los recursos hídricos de Cuenca de la Plata, que había de resolverse mediante el Tratado de la Cuenca de la Plata, junto con Bolivia, Paraguay y Uruguay en abril de 1969.

El desempeño económico en los sesenta y los setenta del siglo XX aumentó aún más las brechas entre ambos países. Brasil logró alcanzar una mayor ventaja industrial y un intercambio más diversificado en el que incluía cada vez mayor valor agregado a sus exportaciones, logrando el liderazgo económico y político sobre Argentina que se iba estancando en el proceso de industrialización. Como reflejo de esta situación, “a fines de los 70 los productos primarios (principalmente los productos agrícolas de clima templado) contribuían con alrededor del 65% de las exportaciones argentinas hacia Brasil, mientras las exportaciones brasileñas hacia la Argentina estaban esencialmente compuestas por manufacturas (72.5% del total).”⁴

2.3.1 Asociación Latinoamericana de Integración

Debido a que las brechas entre los países latinoamericanos crecían, a las fuertes fluctuaciones de los mercados internacionales y al progresivo deterioro en los términos de intercambio, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas comenzó a plantear a los gobiernos la integración regional económica. Dichas ideas se plasmaron en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 que dio lugar en 1980, a través del Tratado de Montevideo, a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en que se adoptaron medidas menos ambiciosas y más flexibles para la eliminación o reducción de restricciones de comercio para un número de productos, sin embargo no dio muchos progresos ante los graves problemas macroeconómicos generados por la crisis de la deuda en 1982, que dominaron la evolución de los flujos de comercio intraregional. A pesar de que ALADI se convirtió en una suma de acuerdos bilaterales extensibles a terceros países logró

⁴ Bouzas y Fanelli, 2002:112

proveer el marco institucional y los instrumentos necesarios para estrechar relaciones económicas y comerciales entre Argentina y Brasil⁵

2.3.2 Programa de Integración y Cooperación Económica

En la década de los ochenta, las bases para la consecución de la integración regional⁶ además de los acercamientos de tipo comercial, se reforzaban por razones de tipo político al existir desafíos y problemas que impactaban en toda la región: Argentina, Brasil y Uruguay buscaban reasegurar la transición a la democracia, existían retos comunes frente a la crisis de la deuda sobre todo por la dependencia del crédito externo, la derrota militar argentina en la guerra de Malvinas en 1982 y el alejamiento de la influencia tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética después de la Guerra Fría que dejaron espacio para políticas más autónomas en la región. Debido a esos intereses comunes, los nacientes gobiernos post-dictatoriales comenzaron a estimular la integración y la cooperación bilateral. En noviembre de 1985, los presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina promovieron la creación de una Comisión Mixta para estudiar la cooperación e integración regional conformada por funcionarios y representantes privados de ambos países, que en 1986 dio lugar al Acta para la Integración Argentino-Brasileña, cuyo fin fue crear un espacio económico común y lograr la complementariedad intrasectorial en algunas áreas en las que se podían obtener resultados concretos en plazos breves a través del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).⁷

⁵ Relaciones que marcaron la acumulación de déficit comercial sistemático de Argentina con Brasil.

⁶ Las bases del proceso de acercamiento pueden verse ya desde fines de los 70 cuando ambos gobiernos junto con Paraguay acordaron el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos del río Paraná, poniendo término a la antigua disputa por la hegemonía en la Cuenca del Plata y sentando bases para el tratamiento de otras áreas sensibles como la nuclear en que ambas naciones acordaron la cooperación para el desarrollo y aplicación de la energía nuclear con usos pacíficos, fomentando así el entrenamiento e intercambio de técnicas, información y suministros.

⁷ El posterior fracaso del PICE se debe a que surgieron desequilibrios como las fluctuaciones en la paridad cambiaria bilateral, al escepticismo y las reacciones defensivas de parte de los empresarios, sobre todo argentinos ante el temor

2.3.3 La formación del Grupo Mercado Común (1990)

En abril de 1988 los presidentes de ambas naciones junto con Julio María Sanguinetti, presidente de Uruguay, firmaron en Brasilia el Acta Alborada para incorporar a Uruguay en el programa de integración⁸. Posteriormente con la presidencia de Carlos Saúl Menem en Argentina y Collor de Mello en Brasil se revisaron las modalidades del PICE y se lanzó el 6 de julio de 1990 el Acta de Buenos Aires en la cual se reforzaba la decisión de poner en marcha el proceso de integración, creándose mecanismos de negociación a través del Grupo Mercado Común (GMC), en cuyo ámbito funcionarían Subgrupos de Trabajo. (Bouzas y Fanelli 2002)

2.3.4 Conformación del MERCOSUR: Tratado de Asunción (1991)

A través del Tratado de Asunción, el Mercado Común del Sur se conformó en marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el cual establecía un mercado común definitivo para el 1 de enero de 1995.

A fin de conseguir sus objetivos económicos, se acordó, durante un periodo de transición de cuatro años, una serie de medidas: - Un mecanismo operativo para eliminar los aranceles que gravaban el comercio de bienes (Programa de Liberalización Comercial, (PLC))⁹, - un régimen para determinar la procedencia de los productos comercializados entre los países miembro, - un

a la competencia brasileña que se tradujeron en medidas graduales y flexibles limitadas por grandes dificultades para ampliar el número de productos o sectores, a la ausencia de coordinación y de políticas industriales y tecnológicas, y a conflictos interburocráticos que fueron aumentando. (Bekerman, 1997)

⁸ En Paraguay continuaba la dictadura de Hugo Stroessner que gobernó de 1954 a 1989. Su gobierno estaba alejado de los motivos políticos en pro de la democracia que alentaba el proceso de integración.

⁹ El PLC estableció un cronograma de rebajas progresivas, lineales y automáticas con el fin de conseguir la desgravación total al final del periodo de transición con excepción de algunos bienes incluidos en las listas nacionales.

sistema de solución de controversias¹⁰ y - cláusulas de salvaguarda transitorias para proteger productos especialmente sensibles al proceso de apertura. Sin embargo, al finalizar este periodo cuando se liberalizaron hasta los productos más sensibles, no se contó con incentivos para que los productores se adaptaran a la nueva situación de competencia prevaleciendo las diferencias en las estructuras de producción y protección de los cuatro países, así como por la falta de apoyo de sectores influyentes dentro de los Estados miembro. (Bouzas y Fanelli 2002)

2.3.5 Protocolo de Ouro Preto (1994)

El Protocolo de Ouro Preto (POP) marca un hito muy importante en la evolución del MERCOSUR, después del avance sectorial hasta 1994 promovió un esquema gradual de reducciones arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para estimular el comercio intrazona.

A partir del 1 de enero de 1995, comenzó el proceso hacia la unión aduanera cuando “se unificó el AEC para el 85% del universo arancelario, con un promedio del 14% y un máximo del 20%. Para el 15% restante de los aranceles cada uno de los países estableció tarifas distintas entre el 0 y el 35%”¹¹, lo que significó que productos sensibles se incorporaron al tratamiento arancelario general.

En cuanto a las instituciones rectoras, el POP creó nuevos órganos y amplió las atribuciones de los existentes:

¹⁰ El Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias firmado en 1991 extendió su vigencia a través del Protocolo de Olivos en 1994, con el fin de solucionar conflictos entre Estados parte y entre estos y un particular a través de negociaciones directas, la intervención de la GMC y el procedimiento arbitral. El mecanismo establecido por el Protocolo de Brasilia otorga mucha flexibilidad a las partes y por eso existe un número considerable de controversias sin resolver.

¹¹ Ferrer, 1996:564

a) Consejo del Mercado Común (CMC): Este órgano ya había sido creado por medio del Tratado de Asunción. Su tarea es fungir como conductor político del proceso, es quien toma las decisiones que dan lugar al cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la consecución del mercado común. Se compone por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía de los cuatro Estados miembros, ostentándose la presidencia de forma rotatoria cada seis meses por cada uno de los Estados parte, siguiendo un orden alfabético.

b) Grupo del Mercado Común (GMC): Creado con anterioridad al POP. Se constituye como el órgano ejecutivo, su tarea es velar por el cumplimiento del Tratado, tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo, así como proponer las medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de los acuerdos frente a los terceros. Lo componen 4 miembros titulares y cuatro alternos de cada país, designados por los gobiernos nacionales respectivos, dentro de los cuales habrán de estar representados, necesariamente, los ministerios de asuntos exteriores, de economía y los Bancos Centrales nacionales.

Con el POP se crearon tres órganos nuevos:

c) La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM): Aplica los instrumentos acordados de política comercial común relacionados al comercio intrazona y con otros países, fungiendo además como receptor de los reclamos por los Estados o por particulares en asuntos de tipo comercial. La CCM se compone por 4 miembros titulares y 4 suplentes de cada uno de los estados miembros que se organizan en comités técnicos especializados como el de aranceles, nomenclatura, clasificación de mercaderías, defensa de la competencia, defensa del consumidor, restricciones y medidas no arancelarias, entre otros.

d) Parlamento del MERCOSUR: Es el órgano de representación de la pluralidad ideológica y política de los parlamentos nacionales y por consiguiente de la ciudadanía de los países miembros. Se compone por representantes de los Parlamentos designados por ellos. Creado legalmente en 2005, sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta colaborando con la armonización de las legislaciones, aunque su carácter es únicamente consultivo.

e) La Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM): Es un órgano de gestión política y representación permanente del MERCOSUR ante terceros. Las funciones están orientadas fundamentalmente a colaborar con la presidencia del MERCOSUR, es decir el país que cada semestre tiene a su cargo mantener la marcha del bloque y organizar las próximas reuniones y cumbres. La CRPM tiene también la función de afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR.

f) El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR: Es el órgano judicial del MERCOSUR desde 2004. Atiende sólo reclamos realizados contra los Estados miembros por incumplimiento de las normas del MERCOSUR. Puede ser demandante tanto un Estado como un particular.

g) Secretaría del MERCOSUR: Funciona como órgano de apoyo operativo responsable por la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR. Con la evolución del proceso de integración, en el año 2002, los Estados Partes decidieron transformarla en Secretaría Técnica para dar apoyo y asesoramiento técnico para colaborar con el proceso de integración.¹² Su director se nombra bienalmente por el Grupo, aunque la designación le corresponde al Consejo.

¹² Portal Oficial del MERCOSUR www.mercosur.int.

Además de estas instituciones, el MERCOSUR cuenta con instancias políticas de menor importancia decisoria, pero que ocupan un lugar destacado en su esquema orgánico como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que representa a los sectores no gubernamentales y al igual que la CPC desempeña funciones estrictamente consultivas, al limitarse a recomendar al GMC.

2.4 El MERCOSUR y su operación

Actualmente el MERCOSUR es una unión aduanera incompleta (particularmente en el área de agricultura y salud), ya que su plazo de plena concreción quedó indeterminado. Esta unión aduanera está asentada sobre una zona de libre comercio limitada con vistas a un futuro de mercado común. (Abalo 1998). A pesar de las limitaciones no se puede negar el éxito que ha tenido el comercio intrazona, el cual creció mucho más rápido que el internacional entre 1985 y 1994. La participación del intercambio entre los miembros MERCOSUR creció de 5% a 20%. “El intercambio de la Argentina pasó de 8% de sus exportaciones totales en 1986 a 25% diez años después, siendo Brasil su principal socio comercial, desplazando a Europa del primer lugar. Por su parte, Brasil dentro del mercado regional pasó de 5% de sus exportaciones a 14% en el mismo periodo, mientras Paraguay y Uruguay, por ser economías pequeñas exportaban e importaban la mitad de su comercio total en la región.”¹³

¹³ Schvarzer. 2004:26

2.5 Brasil y Argentina: Los dos pilares del bloque

“Brasil y Argentina son la Alemania y la Francia del MERCOSUR”

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Brasil y Argentina son los pilares de la organización y ejes principales de la evolución, éxito o fracaso del MERCOSUR.

A nivel regional los impactos de ambos países son altamente trascendentes. Tanto Argentina como Brasil (en mayor medida), pueden colocar sus productos manufacturados en el MERCOSUR ya que ambos tienen mayor capacidad industrial que Paraguay y Uruguay. No obstante, en las últimas décadas, Argentina ha sido muy vulnerable a las condiciones económicas que prevalecen en la región, particularmente en Brasil. (Bouzas 2002). Cuando se llevó a cabo la devaluación del real a principios de 1999, el MERCOSUR enfrentó graves obstáculos, se modificaron las reglas del juego en la organización, ya que el deterioro del tipo de cambio brasileño produjo el encarecimiento de productos argentinos con respecto a los brasileños afectando la competitividad argentina.

En el ámbito internacional, tanto Argentina como Brasil tienen ventajas en la producción de bienes agrícolas, pero al ser un sector altamente protegido por los Estados Unidos y la Unión Europea, esa situación reduce sus mercados, restringe su participación y aumenta la rivalidad entre ambos al competir a nivel internacional por el mercado. Pese a esta situación, Brasil se define como el motor natural del crecimiento de la región ya que le corresponden cerca de las dos terceras partes del PIB de la organización regional, ya que obtiene otro tipo de ventajas más allá de los bienes agrarios al estar más industrializado, al gozar de una producción más

diversificada y al ser la economía de mayor tamaño del bloque. Argentina tiene una integración comercial internacional más tenue y sus exportaciones están muy concentradas en *commodities*¹⁴ con precios volátiles y mercados caracterizados por una baja elasticidad-ingreso así como por fuertes distorsiones internacionales (protección y subsidios).

A pesar del aumento en los volúmenes exportados y del papel del MERCOSUR como mecanismo de diversificación, el patrón de comercio no cambió sustancialmente durante la década del noventa. Con excepción del caso de material de transporte, que responde a un régimen sectorial especial y a un acuerdo de comercio administrado con Brasil, las exportaciones argentinas continúan fuertemente concentradas en productos primarios de bajo valor agregado. Esto no sólo obedece a la dotación abundante de recursos naturales, sino también a las políticas y las instituciones que han puesto poco énfasis en el desarrollo de capacidades para mejorar la calidad de la inserción de Argentina en el comercio mundial.

En términos reales, a pesar del gran peso que ejercen ambos países dentro del bloque es innegable que el desempeño económico, las políticas domésticas y la posición negociadora de Brasil dentro del bloque condicionan estrechamente la evolución global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones.

La integración subregional representa la primera reacción brasileña frente a los nuevos desafíos de inserción externa planteados por la globalización y por la formación de bloques económicos

¹⁴ Los productos elaborados se distinguen en dos segmentos: Commodities: que son materias que incluyen los aceites crudos y refinados a granel y las harinas para animales, lo que significa que no necesariamente corresponden a productos no procesados, pero sí que han sufrido un proceso de transformación muy pequeño, y los Productos Diferenciados de mayor valor agregado para el consumo final de alimentos y otros usos. (Obschatko, 1997)

regionales. Por lo tanto, el MERCOSUR -y especialmente la redefinición de las relaciones con Argentina – está anclado a la revisión de la estrategia internacional de Brasil. La lógica de la integración se relacionó con los objetivos estratégicos brasileños de consolidación de un entorno regional capaz de otorgar al país un peso internacional creciente y que construya más oportunidades para la generación de empleo y riqueza, es así que para Brasil la integración no es una iniciativa puramente comercial sino también política.¹⁵ Con la reciente adhesión de Venezuela (aunque no ha sido ratificada su incorporación) en Brasil ha aumentado la preocupación de que el MERCOSUR se diluya en un proyecto continental y pierda su posición actual, al provocar que los funcionarios brasileños se encuentren menos reacios a discutir temas que anteriormente eran impensables de plantear dentro del bloque.

Si bien el gobierno brasileño pretende promocionar el desarrollo de la capacidad industrial nacional como condición fundamental para una actuación más autónoma en el sistema internacional y especialmente frente a Estados Unidos de América, el proceso de integración no se ha traducido en mayores impactos sobre el diseño y la implementación del proyecto de desarrollo industrial en el país, pues no contempla elementos de un proyecto industrial regional, por el contrario, en las negociaciones con sus socios del MERCOSUR, el proyecto de desarrollo industrial brasileño se expresa sistemáticamente como un proceso de competencia económica con los socios y casi nunca como de cooperación.¹⁶ Todos estos factores, junto con la inestabilidad y las múltiples asimetrías¹⁷ en el grupo producen serias limitaciones a la integración.

¹⁵ Bouzas, 2002:106

¹⁶ Bouzas, 2002:108

¹⁷ Asimetrías, marcadas en última instancia por la diferencia de magnitudes, (que conducen a tensiones continuas aceptadas ya como una lógica inevitable del proceso de integración), pero también por las diferencias de ritmos en el proceso de reformas, resultando muy complejo llegar a conformar políticas sectoriales comunes.

2.6 Reflexión sobre el MERCOSUR y el complejo sojero

A pesar del innegable crecimiento del comercio intraregional, existen factores ligados al complejo sojero que ponen en cuestión el futuro del proceso de integración. Este sector afecta a “pequeños y medianos propietarios y empresarios agrícolas, a comunidades indígenas y en general a sectores pobres vinculados a la agricultura tradicional”.¹⁸ Sumada a esta causa, existe una incipiente interrelación entre sus miembros, falta de coordinación entre las políticas nacionales y desigualdad en sus niveles de desarrollo e industrialización. (Ferrer 1996)

En el Mercosur no existe una intervención estatal explícita de fondos comunes o nacionales de reconversión industrial, de actualización económica o de desarrollo regional. La actividad económica se basa esencialmente en el mercado, por lo tanto, los distintos sectores de la economía debieron enfrentar la competencia¹⁹ sobre todo en materia agropecuaria. La exportación de soja, representa una seria amenaza a la integración regional, ya que los flujos comerciales se ven dificultados por la falta de coordinación y de políticas comunes y cambiarias.

¹⁸ Rubio, 2001: 122

¹⁹ Rapoport, 2001:1087

CAPÍTULO III

1. SITUACIÓN ACTUAL DEL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO

“La naturaleza ha querido anticiparse a diferenciar sus producciones para que no nos estorbemos en andar apresurados, para que no nos disputemos el pedazo de sol. No somos, pues, rivales ni competidores en la producción: somos aliados y amigos en la economía”

ROQUE SAENZ PEÑA (1851-1914)

Argentina, al igual que el resto de los países en América Latina y el Caribe ha conformado su economía en torno a su inserción en el comercio internacional dentro de un patrón de especialización.¹ Por ello dos tercios de las exportaciones totales están conformadas por alimentos², materias primas y combustibles, mientras que el 89% de las importaciones son manufacturas industriales. Por el contrario, en el entorno del MERCOSUR el mayor peso de las exportaciones argentinas son bienes manufacturados que representan más del 50%, lo que significa que el MERCOSUR introduce un sesgo pro-industrial y de aprendizaje para el país, principalmente relacionado con factores de escala y con la industria automotriz.³

Tanto en Argentina como en Brasil, la inserción internacional está determinada por los recursos naturales, la tierra y la mano de obra, lo que sugiere que la competencia entre socios regionales aumenta al crecer el comercio extraregional con socios no tradicionales, con quienes, por lo

¹ El patrón de especialización de los países, es uno de los fundamentos de la teoría clásica del comercio internacional bajo la óptica de Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill.

² Para el último periodo considerado el comercio internacional agroalimentario en la región correspondía a Brasil 5.5%, Argentina 4%, seguido de México y Chile con el 3.4% y el 1% respectivamente.

³ Bouzas y Fanelli, 2002:216

general, la región no cuenta con acuerdos comerciales vigentes, ni tiene acceso a preferencias arancelarias de tipo unilateral.

En este sentido, la producción y exportación del complejo oleaginoso resulta un caso interesante, pues Argentina y Brasil conforman cerca del 90% de la cuota mundial del mercado de la soja como grano, aceite bruto y desgomado,⁴ tortas y residuos sólidos de la extracción del aceite, convirtiéndose este rubro en un campo de abierta competencia que afecta también las posibilidades de desarrollo de los otros socios del bloque. En este escenario cada uno procede por su cuenta porque el sistema de integración tiene fallas inherentes que no promueven la asociación de países hacia la transformación productiva y la incorporación tecnológica, así como tampoco hacia la especialización intrasectorial sino intersectorial, perdiéndose el espacio donde se comparten los beneficios de la ampliación del mercado y la división de trabajo.

3.1 El complejo oleaginoso argentino en el comercio internacional

El complejo oleaginoso compuesto por la producción primaria y la industria de transformación, “es uno de los sectores más importantes de la economía argentina al ser el principal generador de divisas del país aportando cifras superiores a los 5,000 millones de dólares⁵, ya que liga o incluye el valor de producción y comercialización provocando efectos en cadena sobre las industrias y servicios que proveen o se abastecen de estas ramas, es decir, encadenamientos hacia

⁴ Aceite desgomado es aquel aceite que pasa por un proceso de refinación para convertirse en aceite comestible con ciertas características deseadas por los consumidores, como sabor y olor suaves, aspecto limpio, color claro, estabilidad frente a la oxidación e idoneidad para freír. En <http://www.fao.org/docrep/v4700s/v4700s09.htm>, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Organización Mundial de la Salud. 1997.

⁵Vuelen y Elustondo, 2002:5

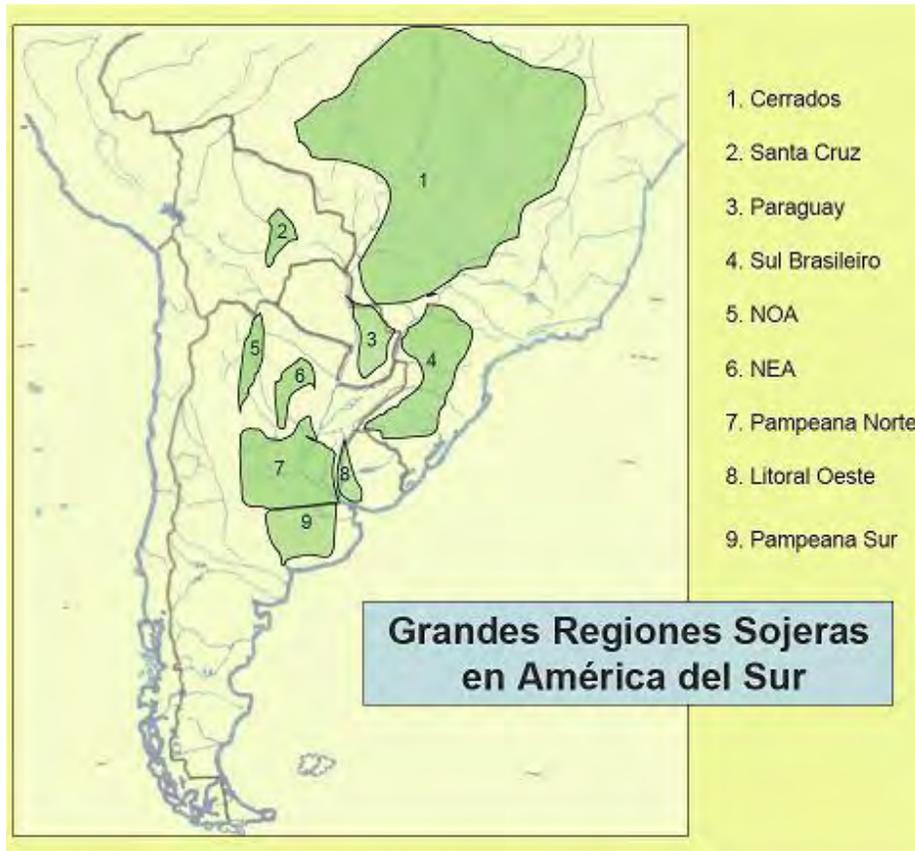
arriba y hacia abajo,⁶ (producción de granos, industrialización, transformación en aceites y coproductos, comercialización interna y la exportación y servicios vinculados a todas la etapas).

Durante los últimos 30 años la producción de la soja, que es parte de complejo oleaginoso en Argentina, ha mostrado un crecimiento sostenido superior al experimentado por la economía en su conjunto; los rendimientos promedio de la producción sojera se ubican entre los mejores del mundo⁷, Brasil y, en menor medida, Paraguay experimentan también un proceso de crecimiento. De este modo Sudamérica se ubica como la región que más aporta a la expansión de la producción sojera mundial, y como los mayores ofertadores de materia prima a la exportación.

⁶ Los eslabonamientos hacia adelante comprenden el desarrollo de nuevos productos a partir de los insumos que se producen y los eslabonamientos hacia atrás implican una mayor especialización en los insumos. Los eslabonamientos son muy importantes para el desarrollo de actividades de investigación y desarrollo, motores básicos de la acumulación de conocimientos y de la innovación. Bouzas y Fanelli. 2002:76

⁷ En parte gracias al uso de la semilla transgénica, pues en Argentina tiene un precio similar al de las variedades convencionales, porque la compañía Monsanto no ha obtenido aún la patente correspondiente y ha cobrado en el ínterin precios relativamente bajos por la semilla y el glifosato, a fin de asegurar su rápida expansión en el país.

Mapa: Grandes Regiones Sojeras en América del Sur. (2003)



NOA: Noroeste Argentino

NEA: Noreste Argentino

Fuente: Martínez, Cordone, Gudelj. 2003:18 Uso y manejo de fertilizantes en Argentina, Bolivia y Uruguay. Situación actual y perspectivas. Mercosoja. Buenos Aires. INTA.

Actualmente la Argentina es el tercer exportador y cuarto productor mundial de soja después de los Estados Unidos, Brasil y China, mientras Brasil es el segundo productor y exportador mundial de soja y derivados. Ambos países presentan particularidades en sus exportaciones: Argentina es el primer exportador mundial de aceite⁸ y harina de soja⁹, ubicándose actualmente en el tercer

⁸ Dentro de la industria alimentaria la producción de aceites es de las más dinámicas debido al acelerado crecimiento de la demanda internacional. Sin embargo, las ventas externas de Argentina siguen centradas en los bienes no

lugar entre los exportadores de la soja como grano¹⁰, por su parte Brasil “es fuerte exportador de granos y harinas, destinando al mercado interno una fracción considerable de su producción de aceites. Ello responde, en parte, a la composición de la oferta de materia prima de cada uno de los países. (...) En Brasil, con la soja como centro del sistema, y un consumo interno de aceites elevado, las harinas y el grano son las formas de salida habitual.”¹¹

Cuadro 3

Posición de Argentina en las exportaciones mundiales de soja en los siguientes periodos

1985 – 1988 / **2004 - 2005**

Producto	Ranking	País líder	Ranking	País líder
Granos	Tercero	EU	Tercero	EU
Aceites	Segundo	Brasil	Primero	Argentina
Harinas	Tercero	Brasil	Primero	Argentina

Fuente: Anuario estadístico FAO 2005-2006:2007 Vol. 2. Comercio exterior.

Desde la década de 1980 Argentina ha demostrado un claro avance en materia de productividad y de eficiencia a partir del aprovechamiento de una serie de ventajas naturales y también de otras creadas y fomentadas para hacer frente a los países competidores:

diferenciados: harinas y aceites en bruto o refinados a granel. En las exportaciones de aceite de soja, el peso relativo de los aceites refinados es insignificante, menos del 1%.

⁹ La harina de soja proviene esencialmente de la producción transgénica, por tanto se dedica en gran medida a la nutrición de ganado, compitiendo con la harina de pescado.

¹⁰ Grobocopatel y Miró, 2002:10

¹¹ Mermot y Plouvier, 1992:54

El coeficiente argentino de “exportación de aceites y coproductos ha oscilado entre el 78% y el 90% de la producción”¹², siendo las principales provincias productoras Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba con un 90% de la oferta. Esta etapa de producción industrial oleaginosa se acompaña de la incorporación de innovaciones tecnológicas en maquinaria agrícola¹³, semillas mejoradas producto de la manipulación genética,¹⁴ agroquímicos,¹⁵ políticas estatales¹⁶ y prácticas de manejo agrícola que lograron que el aumento de la producción se multiplicara por ocho. Lo que pone de relieve que en materia de productividad y eficiencia Argentina está por encima de Brasil y sobre todo de Paraguay y Uruguay que están lejos de alcanzar los niveles de productividad de las otras dos economías de mayor dimensión y con capacidad de protección y comercialización superiores.

La eficiencia se ha incrementado a través de la disminución de la capacidad ociosa industrial y de la reducción de costos unitarios que incrementaron la competitividad internacional de granos. Además, los costos de producción de Argentina –por hectárea y unidad de producto- son inferiores a los de los otros países de la región. Un factor explicativo es que hay diferencias entre los presupuestos parciales de los fertilizantes utilizados, que tanto en Brasil como en Paraguay y

¹² Obschatko, 1997:16

¹³ Se fueron construyendo nuevas plantas destinadas a la molienda de soja y girasol provocando que la productividad en mano de obra aumentara a casi diez veces.

¹⁴ Los organismos genéticamente modificados son aquellos cuyo material genético ha sido alterado en laboratorio de un modo distinto al que habitualmente lo modifica la naturaleza. La biotecnología permite transferir un gen de un organismo a otro para dotar de alguna cualidad de la que carece. Por ejemplo, hacerlo resistir mejor a un tipo de plaga, con lo que puede controlarse con menor uso de insecticidas.

¹⁵ Desde 1970 se introduce el sistema de extracción de aceite por medio de solvente, reemplazando la extracción por prensas. Esta tecnología fue adoptada por casi todas las empresas aceiteras y aplicada por todos los países líderes en esta industria.

¹⁶ El gobierno argentino ha buscado impulsar la industria aceitera a través de la protección tarifaria, con restituciones a la exportación de aceites.

Uruguay son empleados en cantidades importantes como parte del paquete tecnológico, aunque en los últimos años comienzan a disminuirse costos también en Brasil debido al creciente uso de semilla de soja genéticamente modificada.¹⁷

En relación con las ventajas naturales, tanto la calidad de las semillas como la capacidad terrestre para seguir sembrando, son dos factores de vital importancia para el exitoso desempeño del sector. Tanto Brasil como Argentina poseen semillas de soja de mayor calidad que los Estados Unidos porque tienen mayor contenido en aceites, generando menores costos de producción y otorgando una ventaja comparativa en relación con su principal competidor, el cual cuenta con rendimientos por hectárea mayores. En cuanto a la capacidad terrestre, ambos países aún tienen posibilidades de aumentar el área de siembra, pero sobre todo Brasil pues “La agricultura ocupa 60 millones de hectáreas ahora; y podría aumentar a otros 90 millones de hectáreas sin tocar la selva amazónica”¹⁸, lo que se traduce en el ininterrumpido proceso de desplazamiento de la producción hacia la región de los Cerrados que comprende los Estados de Mato Grosso, Bahía, Goiás, Balsas, Maranhao, y Piauí, que comenzó en los ochenta y es promovida por productores y centros de investigación por la favorable adaptación de la soja y los bajos precios de las tierras en esta región.

Frente a la mayor ventaja natural de Brasil, Argentina ha promovido medidas para generar ventajas importantes en materia de infraestructura de transporte, portuaria, de almacenaje e industrial procesadora.

¹⁷Brazilian agriculture, the harnessing of nature's bounty. 2005. The economist.

¹⁸ Este argumento según Silvio Crestana, director de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), en Emmot Bill. En Brazilian agriculture, the harnessing of nature's bounty. 2005. The economist.

Gracias a la hidrovía del Río Paraná-Paraguay, llamada “hidrovía del MERCOSUR”, Argentina ha podido reducir sus costos al conectar puertos, autopistas y ferrocarriles, permitiendo eludir ciertos fletes hacia los puertos del Atlántico y mantener ventajas de costos de las zonas paraguayas, brasileñas y bolivianas por el centro sur del continente. Ello otorga una ventaja competitiva importante a la industria sojera argentina, pues a pesar de que la producción brasileña es competitiva a nivel de explotación agropecuaria, disminuye por factores sistémicos, como las grandes distancias a los puertos, las malas condiciones de carreteras y flotas de camiones. En Brasil, por ejemplo, alrededor de 60% de la soja en grano es transportada por carretera (contra menos de 40% en Estados Unidos), siendo el sistema más caro de transporte a larga distancia, mientras los ferrocarriles y los accesos por agua están subutilizados, pues solo 18% del grano se transporta por estas vías debido en parte a que en Brasil la distancia a los puertos es mucho mayor: 750 Km. contra 250/300 Km. promedio en Argentina.¹⁹ (Ver mapa de la Hidrovía Paraná Paraguay)

Los productores y el gobierno brasileño luchan continuamente por los altos costos de fletes, portuarios²⁰, de almacenamiento y de transporte (así como por el déficit del mismo), por la pobre infraestructura y por las grandes distancias que hay de los centros productores hacia los puertos para la exportación de la nueva agricultura situada en la región del Cerrado que está más alejada del consumidor.

En cuanto a la capacidad de almacenaje, Brasil enfrenta mayores dificultades. Por falta de infraestructura los agricultores se ven obligados a vender los granos en la época de la cosecha, y

¹⁹ Gutman, 2000:57

²⁰ Las cargas portuarias en Brasil son las más altas del mundo: 8 dólares/toneladas contra 3 para EU y Argentina. Según estimaciones del BM indican que los costos portuarios en Brasil son 27% superiores a los de Argentina y Uruguay (sin incluir los costos derivados de atrasos en los embarques y las dificultades burocráticas).

por inadecuada infraestructura para la separación de granos de diferentes patrones cualitativos surgen problemas para realizar pagos diferenciales por calidad como para separar entre granos transgénicos y no transgénicos. En relación a la promoción de la industria procesadora, Argentina ha conseguido que en la hidrovía del MERCOSUR se concentre entre los puertos San Martín y General Lagos el 70% de la capacidad de molienda argentina, logrando ser una de las más eficientes del mundo tanto por su escala operativa y modernidad como por su acertada localización. El impacto de la hidrovía en el costo de transporte interno campo-industria-puerto trae grandes ventajas en relación con Brasil. Comparaciones de costos muestran que podría ser más barato transportar grano de soja desde Mato Grosso y Mato Grosso del Sur a través de esta hidrovía a la Argentina y moler y exportar desde ahí, en lugar de exportar soja procesada desde los puertos brasileños. (Gutman, 2000)

Para Argentina la competitividad internacional, la situación y el posicionamiento en el mercado externo resulta determinante, porque el complejo sojero está completamente articulado en función de la industria agro exportadora que ha podido desarrollarse en forma independiente de la desmantelación de la producción alimentaria interna, a diferencia de Brasil en que el mercado interno también es decisivo, tal como se verá posteriormente.

Desde el punto de vista de la competitividad internacional la posición de Argentina mejoró entre 1995 y 2000, al pasar de una participación de 14,5% a una de 21,7%; pero no pudo alcanzar a Brasil, cuya participación en el mercado mundial osciló de 1995 en adelante en torno a 23,5%. En lo que respecta al aceite de soja, la evolución fue claramente favorable a Argentina, cuya participación mundial subió de 23,8% a 37,9%, en tanto que la de Brasil caía de 26,6% a 14,4%, debido al aumento del consumo interno y de la mayor competencia en los mercados internacionales de sustitutos como el aceite de palma y el de girasol.²¹ El crecimiento de las exportaciones de harinas brasileñas se redujo a partir de 1995, por el aumento del consumo interno y por los efectos de las distorsiones tarifarias introducidas con la eliminación del impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) a las exportaciones de ese complejo.

A pesar de las ventajas a corto plazo que otorga el comercio externo a Argentina se debe tomar en cuenta que el mercado interno brasileño es sumamente importante porque garantiza al país una base sólida que lo protege de las fluctuaciones internacionales y le asegura una mayor disponibilidad de alimentos a diferencia de Argentina donde existe una “base de alimentos

²¹ Bárcena, et al. 2004:263-264.

encarecidos, que junto con los salarios bajos, ha generado una fuerte reducción del consumo de la población trabajadora.²²

3.1.1 Destino de las exportaciones

Los principales mercados de destino de las exportaciones brasileñas son la Unión Europea y Japón en el caso de las harinas, y China, Irán y Paquistán en los aceites. Para el caso argentino (ver cuadro 4), se observa también que los granos y la harina de soja son exportados en gran medida a la Unión Europea y a China como granos y aceite que en los últimos 12 años se ha transformado en un gran importador de soja, que le entrega un mercado promisorio a Argentina como exportador de soja y derivados.

Cuadro 4
Exportación del complejo sojero argentino



²² Rubio, 2001:104.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Comercio Exterior argentino” 2004. En <http://www.indec.mecon.ar/>

En los últimos años, los sectores que experimentaron mayor crecimiento fueron las harinas y “pellets” de soja, los granos, el aceite de soja en bruto y en menor medida el refinado, así como otros productos no provenientes de la soja como el aceite de girasol, las hortalizas y legumbres.

Cuadro 5

Tasa media anual de crecimiento de importaciones de materias primas clave para China, en comparación con el mundo 1997-2004. (En porcentajes)

	China	Mundo
Petróleo	24,4 %	2,9 %
Cobre	18,4 %	4,0%
Soja	20,5 %	6,9%

Fuente: Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso. 2006:31

CAPÍTULO IV

1. EL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO Y SUS IMPACTOS EN LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR.

El complejo sojero argentino presenta una realidad compleja de interacciones y retroalimentación entre fenómenos sociales, económicos, políticos y ambientales que se modifican entre sí, provocando en cada uno de ellos un proceso de aprendizaje (asimilación de estímulos externos y adaptación) así como la construcción de nuevas estructuras en un contexto en continuo movimiento y cambio.

Para estudiar el desarrollo del complejo sojero en Argentina; se podría tomar en cuenta como una herramienta de análisis económico la “destrucción creativa”, que se refiere al fenómeno coevolutivo en lo científico-tecnológico, lo productivo y lo institucional, conformando un nuevo tejido de agentes, mercados y formas de comportamiento del aparato productivo e institucional de la sociedad. Este fenómeno constituye un nuevo paradigma en la agricultura debido al proceso de transformación cualitativa que revoluciona incesantemente la estructura económica *desde dentro* destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos (Schumpeter, 1963). La historia del aparato de producción de una explotación agrícola típica, desde el comienzo de la racionalización de la rotación de los cultivos, de los métodos de los mismos y de la cría de ganado hasta la agricultura mecanizada de nuestros días es una historia de revoluciones¹.

En este sentido, al promoverse “el cambio tecnológico se abren nuevas oportunidades de negocios, genera cuasi rentas innovadoras y pone en marcha un proceso selectivo entre agentes e

¹ Schumpeter, Joseph. 1963:120

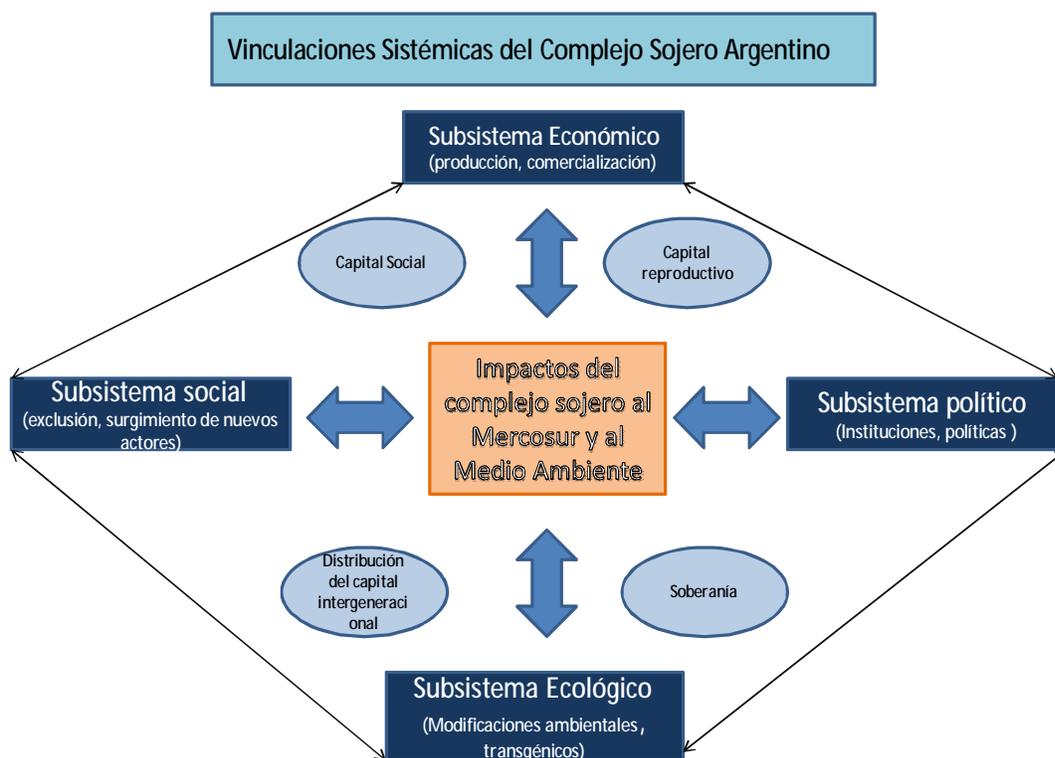
instituciones, del cual resultan ganadores y perdedores: hay empresas y agentes productivos que crecen y ganan espacio en el mercado, en tanto otros lo pierden y se ven forzados a replantear su operatoria o simple y llanamente a desaparecer. Se trata de un momento en el desarrollo de un nuevo sector productivo en que priman la incertidumbre, el desequilibrio, el ensayo y el error,² que tiene consecuencias largas, profundas y amplias.

4.1 Vinculaciones Sistémicas del Complejo Sojero Argentino (subsistema económico, social, político y medio ambiental).

Con el fin de simplificar el estudio sin perder la complejidad del problema, el análisis se aborda a partir de cuatro subsistemas (económico, social, político y medio ambiental), tomando en cuenta que cada uno de ellos forma parte del mismo fenómeno pero a la vez se manejan con cierto nivel de independencia. Este modelo resulta útil para permitirnos visualizar la trayectoria del sistema de manera integral y evitar en lo posible el estudio parcial de herramienta única que no comprende la interconexión entre disciplinas haciendo disminuir de la complejidad las condiciones que promueven la creatividad y la innovación.³

² Bárcena Alicia, et al. 2004: 20-21.

³ Herrscher, Enrique. 2006:51



Fuente: Idea tomada de la asignatura Estructura y desarrollo de los países del MERCOSUR impartida por el Dr. Carlos Leyba de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. 2006.

4.2 Subsistema económico

Gracias a la gran capacidad de generar producciones alimentarias y forrajeras por encima de las necesidades del comercio interno, Argentina ha podido ser un “exportador estructural” de sus excedentes agrícolas y agroindustriales. La industria de la alimentación siempre ha sido un factor clave en la economía argentina y hoy día es altamente superavitaria dentro de la balanza comercial.

El complejo sojero ha logrado, a diferencia de la gran mayoría de las actividades agrícolas e industriales, un nivel tecnológico favorable ante la creciente demanda mundial, por lo que “más del 96% de la producción local se destine a los mercados internacionales, cifra que no tiene parangón alguno en el ámbito mundial.”⁴

La evolución del comercio sojero se puede analizar en tres distintos mercados: granos, aceites y harinas.

En el mercado de granos, los Estados Unidos cubren más de la mitad del total mundial de la producción y de las exportaciones, seguido de Brasil y después de Argentina.

Cuadro 6

Grano de soja. Exportación por principales países (en porcentajes sobre el total)

Grano	PAIS	1992	2001
Soja	Estados Unidos	69,4%	59,2%
	Brasil	13,1%	26,1%
	Argentina	10,6%	11,5%
	Total (millones de t)	29,08	44,86

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de 1992 de Gutman 2000:14. Para los datos 2001 de Ablin, Eduardo y Paz, Santiago. 2002:4-5.

Después del aceite de palma con el 37.8%, el de soja es el segundo aceite exportado con 16%. Argentina está aprovechando la creciente demanda sobre todo de países asiáticos de gran población como China, convirtiéndose en el primer exportador del mundo al vender 90% del aceite producido, a diferencia de sus competidores Brasil y los Estados Unidos cuyas exportaciones son inestables y fluctuantes por la demanda interna.

⁴ Grobocopatel, Gustavo y Miró, Daniel. 2002:10

En cuanto al mercado de harinas oleaginosas, la de soja cuenta con más de 60% del total de harinas de este sector dominando las exportaciones mundiales. Brasil, Argentina y Estados Unidos son los principales países exportadores concentrando en 1997 el 80% de las exportaciones. Argentina exporta prácticamente toda su producción dirigiéndose 50% a la Unión Europea⁵, aunque también a países como China que con los Estados Unidos representan el 59% de la demanda total.⁶

La posición exportadora de soja argentina se ha reforzado no sólo por la creciente demanda mundial, sino por la disposición de mano de obra más barata que en los países desarrollados, a las mejoras productivas, los hábitos y comportamiento de los consumidores de los países oferentes y demandantes, el crecimiento poblacional de ciertos países y a las políticas económicas que han producido cambios importantes en los flujos comerciales.

China e India enfrentan un crecimiento rápido de su población e ingresos *per cápita* crecientes, dietas en proceso de cambio acelerado hacia patrones más cercanos a los occidentales, y no cuentan con tierras arables suficientes para cubrir esas exigencias con producción propia. A su vez, Estados Unidos ha cedido parte de su liderazgo en el mercado sojero mundial, porque su legislación agrícola continúa manteniéndose alejada de la realidad internacional de precios y factores que definen la competitividad del complejo en el contexto mundial. La excesiva protección con que cuentan los productores estadounidenses y de los la Unión Europea los aísla de la realidad de los mercados impidiéndoles identificar oportunidades. A pesar de esos factores,

⁵ Debido al fomento de la producción interna de carnes y lácteos, ha aumentando aún más la demanda de insumos para alimentos de animales como la harina y los “pellets”. (Ver cuadro 4), sección harinas y “pellets” de la extracción del aceite de soja.

⁶ Gutman, Graciela. 2000:15

la industria sojera argentina y brasileña han tenido que competir en condiciones adversas por el proteccionismo agrícola, por subsidios que han beneficiado a los productores de los países más desarrollados, y a los aranceles diferenciados que se utilizan para favorecer el ingreso de materia prima oleaginosa en detrimento de productos procesados, lo que explica en parte la vocación exportadora de granos brasileña, tal como se explica a continuación.

4.2.1 Proteccionismo agrario en países desarrollados

El proteccionismo agrario en los países desarrollados empieza a adquirir fuerza una vez que las experiencias de las guerras mundiales generaron ideas sobre la seguridad alimentaria y posteriormente con la reconstrucción posbélica europea, por el exceso de producción alimentaria y el lento aumento de la demanda de países en desarrollo.

Durante la segunda mitad del decenio de 1970, el proteccionismo adquirió fuerza por la crisis de la deuda, y para la década de 1980 Estados Unidos sostuvo una guerra de subsidios con la Unión Europea con el fin de disputarle clientes con el apoyo de créditos baratos, logrando elevar el costo que debía enfrentar la Unión Europea para competir.⁷ Para Carlos Abalo (1998) en los años de 1990 la estructura agroalimentaria se orientaba hacia la comercialización internacional pero en coexistencia con el proteccionismo que se incrementó a fines de 1997 y principios de 1998 al retraerse la demanda asiática por la crisis financiera. La Unión Europea y Japón por ejemplo, desarrollaron políticas para proteger a sus campesinos, lo que significó altos costos agrícolas y elevados subsidios a los productores para asegurar una alta provisión nacional de alimentos y

⁷ La guerra por captar mercados determinó la creación de facilidades para determinadas áreas geográficas, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1986, que antecedió a la Iniciativa de las Américas.

evitar una crisis agrícola, mientras Estados Unidos con la baja de precios volvió a dirimir sus disputas a través de nuevas medidas proteccionistas.

En los últimos años, el marco regulatorio de los países desarrollados demuestra que a pesar de las negociaciones internacionales en que los aranceles han tendido a la disminución, las barreras no arancelarias han aumentado y continuarán aumentando con más fuerza erosionando la competitividad del MERCOSUR (Abalo 1998) al mantener o incrementar las subvenciones internas y los subsidios en las exportaciones de apoyo a la producción interna. En Europa aplican estas medidas para lograr el autoabastecimiento, sin importar costos o efectos en términos de precios al consumidor, que afectan y empobrecen a economías como la argentina o brasileña las cuales compiten en calidad y costos de materias primas.⁸

En Estados Unidos a través de la modificación de la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR) de 1996 se promovieron nuevos subsidios a los ingresos de los agricultores. En relación con las oleaginosas otorga a los productores mayor flexibilidad para elegir sus cultivos, cuando se suprimen los porcentajes de superficie estipulados previamente para la producción de granos. La política de préstamos a precios de garantía continua (*loan rate policy*) que incluye a las oleaginosas, posibilita a los agricultores obtener préstamos del gobierno a tasas de interés mínimas (*loan rate*) usando parte o toda la cosecha como garantía, y dependiendo de la evolución de los precios y su relación con el *loan rate* los productores pueden elegir devolver el préstamo con los intereses y vender su cosecha o bien transferir la propiedad de la cosecha a la *Commodity Credit Corporation*.

⁸ Fescina, Andrés. 2007:17.

Con respecto a la política de comercio exterior, la exportación e importación de granos oleaginosos en Estados Unidos no está afectada por subsidios o aranceles, pero sí la de aceites y harinas, imponiendo una tarifa de importación de 19% para los aceites, mientras las exportaciones de aceites vegetales y harinas reciben subsidios a la exportación. En años recientes, la industria oleaginosa está protegida por medio de la *Farm Bill* que estableció un paquete de subsidios entre los años 2003-2009 superior al que estuvo vigente entre 1996 y 2002.

La Unión Europea, a través de la Política Agrícola Común (PAC) ha promovido un fuerte sistema de protección a la producción interna por medio de elevados precios garantizados y del control en las fronteras para la importación y subsidios⁹ a la exportación de las producciones excedentarias. La actual política no destina los subsidios a la producción, sino al ingreso de los productores vinculándolos al control de la superficie sembrada. El nuevo esquema de pagos se aplica sólo a los productores que se acojan al programa de retiro de tierras de la producción (*set-aside*), del que están exentos los pequeños productores.

Específicamente con relación a las oleaginosas, los Estados Unidos y la Unión Europea firmaron un acuerdo bilateral sobre las oleaginosas, el Acuerdo de *Blair House* que estableció una limitación al área europea subsidiada de oleaginosas.¹⁰ En cuanto a la política comercial, la Unión Europea grava las importaciones de aceites y de harinas para proteger la industria local¹¹ y

⁹ Durante el 2003 la mayor parte de los subsidios fue aplicado por la UE con el 47% del total mundial, seguidos por Japón 17%, EU 15%, Corea 7% y Turquía 4%. En El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe, 2005: 41-42. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22749/panorama2005>.

¹⁰ La reducción de un total de 5.482 miles de hectáreas para los 15 países de la UE, con un *set-aside* del 10%.

¹¹ Bajo el acuerdo con la OMC, las tarifas a la importación deben reducirse de 8,8% a 6,4% para los aceites de soja, girasol y colza.

deja libre la importación de granos al igual que los Estados Unidos, pues en esta región la industria de la soja depende casi exclusivamente de la soja importada.

Cuadro 7

Barreras tarifarias en el comercio mundial de soja y derivados en la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos

(Base de precios de 1994-96)

País	Barrera tarifaria	% sobre precios de la soja
Unión Europea	9,4% sobre aceites	3,94%
Japón	30% sobre aceites	12,56%
Estados Unidos	20,8% sobre aceites 5,80 dólares tonelada de harina	11,45%

Fuente: ABIOVE, tomado de Gutman, 2000:19

El proteccionismo también se lleva a cabo en Japón y China a través de políticas agrarias nacionales que pretenden garantizar la seguridad alimentaria y proteger los ingresos de los agricultores, pues se enfrentan a serios problemas de abastecimiento con tendencias a empeorar sobre todo en este último país, donde a pesar de la disminución de incentivos en 1995 para la producción de oleaginosas, el gobierno chino ha promovido la producción interna de soja: Impuso tarifas a la importación de granos, aceites y harinas de soja tres veces más elevadas que las impuestas a las otras oleaginosas.

Por otro lado, los principales mercados en los cuales América Latina aumentó su cuota de mercado en oleaginosas (Israel, Marruecos, Argelia, China, India) no otorgan preferencias arancelarias a las economías de la región; de hecho China es el país que aplica el arancel más alto al conjunto de los productos agroalimentarios provenientes de América Latina. En este caso es

superior al 16 %, seguido por Japón con 12%, la Unión Europea 11%, Canadá 5.9% y Estados Unidos con 2.6%. A excepción de China los demás países aplican, además el arancehd *valorem*, aranceles específicos a varios rubros agroalimentarios.¹²

El gran problema para países exportadores de soja y derivados como Brasil y Argentina es que a pesar de la cláusula de la nación más favorecida del GATT, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), en el presente continúa la discriminación y los acuerdos preferenciales de comercio sobre todo por las transacciones que tienen lugar dentro de la Unión Europea y de América del Norte incluyendo México. Por otro lado, debido a la práctica de políticas proteccionistas agrarias, se les impone a los países en desarrollo una pauta totalmente artificial en la oferta internacional de productos agropecuarios ¹³y una distorsión permanente en la formación de precios en los mercados mundiales de estos bienes.

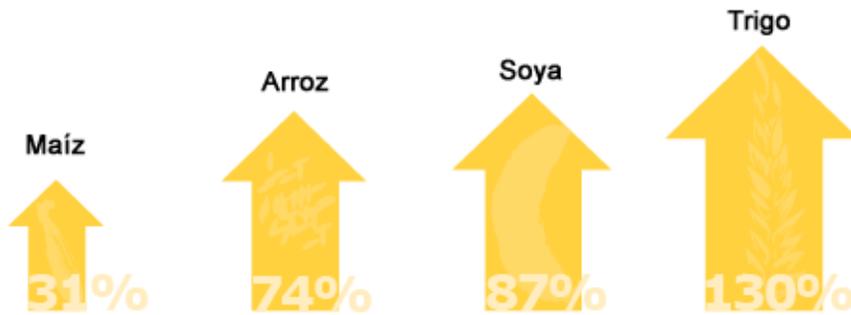
4.2.2 Precios internacionales

Los precios de la soja que estaban a la baja desde el tercer trimestre de 2004 comenzaron a recuperarse. Poco a poco, en el ámbito local, se pasó de US\$ 204 la tonelada en febrero de 2006 a un precio máximo de 360 dólares por tonelada en marzo de 2008, lo que mejoró la rentabilidad del cultivo. De este modo los precios internacionales del aceite y la harina de soja también se incrementaron en un 3,2% y un 1% en el 2006, lo que significa un nuevo récord histórico en sus precios y las perspectivas para los próximos años siguen siendo favorables, lo que representa una importante ventaja de países productores ante los competidores.

¹² <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22749/panorama2005.pdf>. 2005:49

¹³ Hernández, 2008:26.

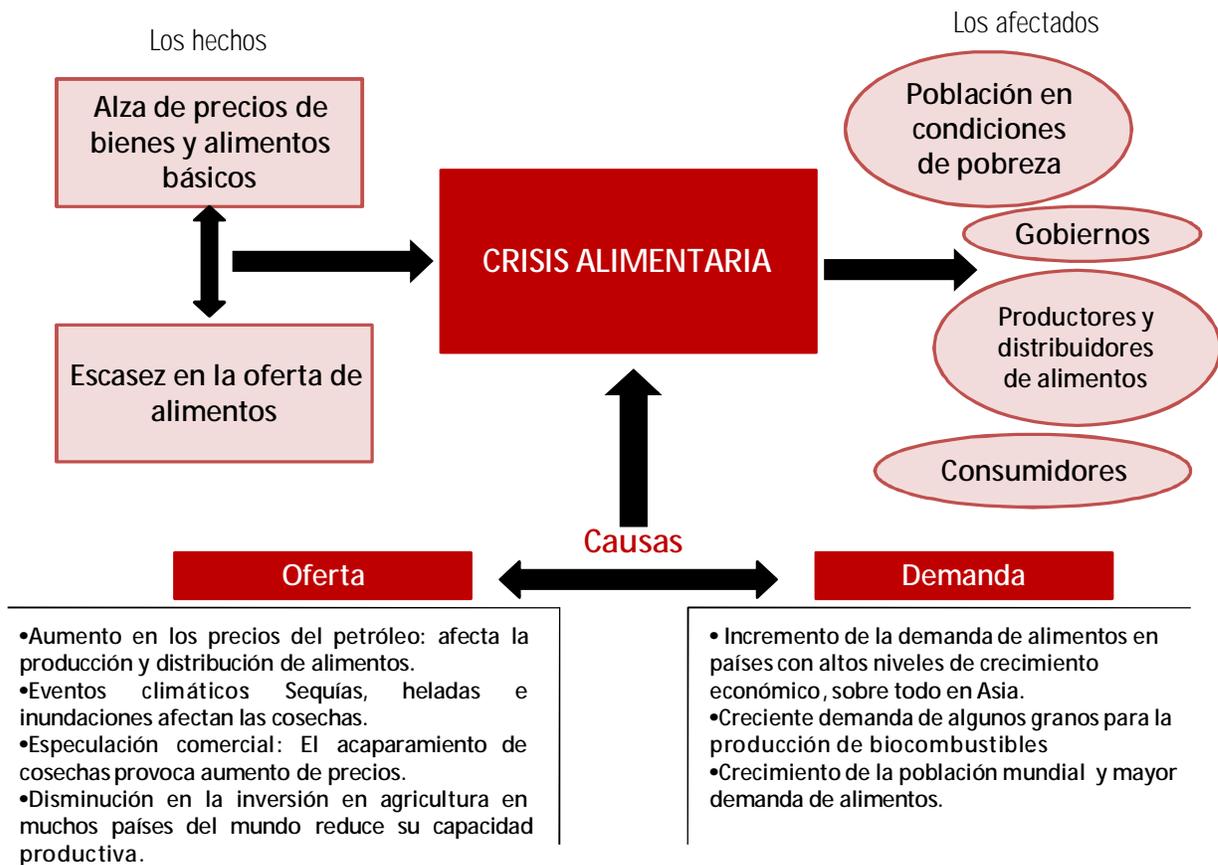
Alza de precios entre marzo de 2007 y marzo de 2008



Fuente: Hernández Vladimir, ¿Crisis alimentaria en ciernes? BBC Mundo, 1 abril 2008, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7340000/7340988.stm

Actualmente, con el aumento acelerado de los precios de los granos es poco probable que los precios vuelvan a los niveles de antes como expresó Abdolreza Abbassian, secretaria del departamento de granos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Ello se ha traducido en un fenómeno que a continuación se analiza.

Crisis alimentaria: Hechos, afectados y causas.



Fuente: "La crisis alimentaria: claves mínimas." 2008:68.

Como resultado de este fenómeno los *commodities* atraviesan hoy por un *boom*. Existen muchos países como China, Indonesia, México, Pakistán, Irán, Bangladesh o India que muy probablemente triplicarán sus importaciones de granos para 2030⁴, por lo que los mercados incapaces de adecuarse al aumento de la demanda ante una reducida oferta, han provocado que Brasil tienda a expandir sus áreas de cultivo especialmente en la zona del Cerrado, (Ver mapa de las Grandes Regiones Sojeras en América del Sur) mientras que Argentina ha recurrido en mayor

¹⁴ Abalo, 1998:84

medida al cultivo de soja transgénica y a la expansión hacia regiones no tradicionales de cultivo como Salta, Tucumán, Chaco y Santiago del Estero, aunque esto no significa que ambos países están exentos de interrupciones productivas debido a fenómenos climáticos como las sequías, o a situaciones ocasionales como las barreras a la exportación de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) por parte de la Unión Europea, por ejemplo.

4.2.3 Negociaciones comerciales y MERCOSUR

El sector agrícola y agroindustrial es comúnmente motivo de debate y de conflicto dentro de las negociaciones bilaterales y multilaterales debido a la eliminación de las barreras al comercio y las políticas proteccionistas. Dicho rubro se ha convertido en el sector que domina la agenda externa del MERCOSUR, impulsada sobre todo por Brasil, a través de las negociaciones de la Ronda de Doha en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para intentar conseguir una mejoría en las condiciones de acceso a mercados para bienes agrícolas.

La prioridad de la política comercial brasileña se refleja en la agenda del MERCOSUR porque subordina las negociaciones regionales a la evolución de las negociaciones multilaterales y porque a pesar de que el MERCOSUR no actúa como bloque ante la OMC, en materia agrícola se da implícita la coordinación al pertenecer todos los países miembros al G-20¹⁵, donde Brasil detenta una posición de liderazgo en defensa de sus intereses, aunque todavía no ha obtenido resultados efectivos una vez que las negociaciones fueron suspendidas.

¹⁵ El G20 ha sido el principal grupo de presión de las naciones emergentes en la OMC frente a Estados Unidos y Europa, a los que reclama mayor acceso para sus productos agrícolas a esos mercados. Fundado en el año 2003 y liderado por Brasil, este año serán 23 los países que conformarán este grupo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

La Ronda de Doha en 2001 para conseguir un trato especial y diferenciado para países en desarrollo ha sido lenta y no ha mejorado en mucho el acceso a los mercados de productos agrícolas. Para Brasil y Argentina este contexto, según el Banco Mundial, representa disminuciones de entre 34% y 46% del valor real de la agricultura, evita condiciones favorables para la competencia en los mercados por lo que perjudica a los productores y exportadores que no reciben subsidios.

Sin duda, la liberalización del comercio agropecuario mejorará las posibilidades de exportar para los países competitivos, lo que implica que las oportunidades que se crearían con el proceso de liberalización no se repartirían por igual en todos los sectores y en todos los países. En materia de precios, dicha liberalización no repercutirá en grandes aumentos a los productos en general, (si bien hay un aumento en los precios no es a causa de la liberalización), pues a pesar de los incrementos en la productividad y de las mejoras en los rendimientos pueden mejorar los precios mínimamente respecto a niveles actuales.

El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias¹⁶ efectuó proyecciones con la suposición que el comercio se liberalizara: para el caso de la soja no se observó una diferencia de precio entre el escenario básico y en un comercio liberalizado, además, como la comercialización de materias primas tiende a concentrarse en forma creciente en un número reducido de grandes empresas transnacionales; incluso en casos en que se observa un mayor dinamismo de la demanda como en la soja y los cereales en años recientes, los efectos sobre los

¹⁶ El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, (IIPA), fue fundado en Estados Unidos en 1975. Se ocupa de las políticas alimentarias y la investigación socioeconómica relativa al desarrollo agrícola y la creación de instituciones en países en desarrollo.

precios recibidos por el productor primario tienden a ser reducidos, puesto que lo que se incrementa en tal situación son principalmente los márgenes de comercialización.

En el contexto internacional el MERCOSUR se enfrenta ante una doble posición: la reticencia de Estados Unidos y la Unión Europea para liberar el comercio agrario, pero a su vez el creciente interés de los mismos por lograr una liberalización de los mercados de productos industrializados y la incorporación en los acuerdos regionales reglas para inversiones, Propiedad Intelectual (PI) servicios y acceso en compras gubernamentales¹⁷, ya que esta “estrategia les evita pagar el costo de los necesarios ajustes de su estructura productiva y social interna al tiempo que les permite mantener las ventajas de aprendizaje y conocimiento ya logradas. De esta forma, al ser el libre comercio contrario a los intereses de los países, la liberalización no avanza.¹⁸

Para el MERCOSUR el panorama internacional está colmado de dificultades para avanzar en las negociaciones, lo que se traduce en una serie de acuerdos regionales poco ambiciosos en términos de cobertura de productos, como a nivel de preferencias negociadas, que disminuyen las oportunidades regionales para la consecución de un mayor desarrollo.

En ausencia de progresos significativos, las tensiones entre los miembros del MERCOSUR han aumentado al igual que las incompatibilidades de cada uno de los Estados miembros con respecto a la agenda externa común. “Aunque las diferencias en relación a la política comercial del bloque no son novedad, por primera vez se registran movimientos que van más allá de la simple manifestación de intereses por medio de acuerdos bilaterales fuera de los miembros del bloque. Al inicio del 2006 Uruguay inició negociaciones con los Estados Unidos para ampliar el

¹⁷ Áreas en que Brasil, más que el resto de los socios se ha negado a adoptar en los compromisos del MERCOSUR.

¹⁸ Bouzas y Fanelli, 2002:65

comercio con este país”¹⁹. Las discrepancias entre los socios del bloque pone en duda el modelo de unión aduanera, pues es evidente que hay una dificultad de coordinación para la formulación de ofertas de liberalización en el ámbito del ALCA y también en las negociaciones con la Unión Europea.

Las tendencias hacia la fragmentación del bloque sudamericano se refuerzan con la propensión de Argentina y Brasil a generar sus propias estrategias nacionales de inserción, que en muchos casos, no son consistentes con la política comercial MERCOSUR, para conseguir aumentar su destino exportador hacia Estados Unidos, China, Unión Europea y México disminuyendo la importancia del MERCOSUR y América Latina como destino de sus productos.

Los modestos avances en la agenda agrícola internacional, apenas han logrado definir que para 2013 se eliminen los subsidios a las exportaciones, mientras el resto de los temas permanecen estancados. No hay todavía una decisión sobre productos sensibles, productos especiales y salvaguardias especiales que pueden afectar muy de cerca los intereses de los países del bloque sudamericano que están concentrados en pocos productos.

4.3 Subsistema Social

La internacionalización de la agricultura en el nuevo sistema agroalimentario mundial, promovido por políticas de ajuste estructural y la inexistencia de reformas agrarias importantes ha transformado profunda y rápidamente las condiciones productivas del sector así como la estructura social agraria en toda América Latina. Al incrementarse la concentración y la

¹⁹ Informe MERCOSUL N° 11, segundo semestre 2005, primeiro semestre 2006. 2006:84 Departamento de Integraçao e Programas Regionais, INTAL, noviembre.

centralización del capital por grandes empresas trasnacionales o nacionales, se acentúa la ya histórica inequidad en la distribución del ingreso y la propiedad, así como la pobreza del campo, lo que conlleva una estructura social rural más compleja y heterogénea inter e intra regiones.

La estructura social agraria argentina, requiere una atención especial para entender las particularidades y tendencias actuales del complejo sojero. Dicha estructura presenta características que la hacen diferente del campesinado mexicano, centroamericano o de los países andinos. Históricamente, la región pampeana por su riqueza natural y sus altos niveles de productividad e ingresos difiere del resto de las provincias argentinas. En la Pampa húmeda que comprende las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, la gran propiedad predomina con la participación de arrendatarios y mano de obra asalariada que trabaja con tecnología de producción extensiva. Por su parte, el interior argentino con peores condiciones en cuanto a calidad de suelos, régimen de precipitaciones o disponibilidad de agua para riego, se caracterizó históricamente por propiedades de menor extensión, chacras familiares de explotación agrícola y no ganadera, como era común en las grandes estancias pampeanas. Actualmente en la región noreste y noroeste se observa una mayor presencia campesina independiente formada por pequeños productores desintegrados de la producción comercial y sólo existen unos cuantos núcleos de agricultura moderna.²⁰

²⁰ Tapella, 2005. <http://www.revistakairos.org/k12-archivos/tapella%20esteban.pdf>

Debido a la priorización del sector agrario hacia el mercado internacional las economías campesinas son muy vulnerables, ya que su estructura productiva no está diseñada para producir los bienes básicos de los grupos domésticos. Por otro lado están más sometidos a los vaivenes del mercado; haciéndolas dependientes de la capacidad de los productores para generar un ingreso monetario que les permita adquirir bienes y servicios que no producen dentro de la explotación. Es así como los pequeños productores se ven en la necesidad de desarrollar vínculos con los complejos agroindustriales o agroalimentarios, a no ser que de manera casi excepcional puedan ampliar o mejorar sus condiciones en el proceso productivo a través de situaciones coyunturales como precios altos, mayores volúmenes productivos como respuesta a condiciones ambientales favorables y/o esquemas de subsidio y crédito vinculados al Estado u ONG²¹.

Como resultado de la transformación de la estructura social agraria, la pobreza del campesinado argentino ha aumentado al conformar cerca del “40% de las explotaciones rurales, consideradas así por no tener acceso a capital de trabajo ni recursos tecnológicos modernos, concentrándose un 60% en la región del noroeste y 61% en el noreste.”²²

El incremento de la pobreza rural, es causa y consecuencia de la pérdida de empleo en el campo, lo que promueve el desplazamiento de los trabajadores rurales hacia las ciudades que ofrecen pocas oportunidades de inserción laboral en su mayoría precarias, flexibles y temporarias que, a su vez, provocan la desolación de espacios rurales y la consecuente pérdida de empleo en otras actividades y de capital humano, así como la disminución de la población rural respecto de la

²¹ Thornton, Cimadevilla y Cáceres. 2003:178.

²² Bárcena, 2004:179

urbana. (Pengue 2001). Actualmente más del 90% de la población es de tipo urbano, es decir, que habita en concentraciones poblacionales de más de 2,000 habitantes. (Ver cuadro 8).

Cuadro 8

Argentina: Evolución de la población total y rural

(En miles de personas y porcentajes)

	1970	1980	1991	1997	2001
Población total (miles de personas)	23.364	27.949	32.615	35.671	36.3
Población rural (%)	21.1 %	17.0 %	12.8 %	11.2 %	11%

Fuente: INDEC. Último censo realizado en 2001. <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>

El panorama general muestra que a pesar de incremento de la población total de país, existe menos población rural y más empobrecida. Esto se traduce en el deterioro urbano que se genera por la llegada de trabajadores del campo a la ciudad, que generan mayores gastos en materia de salud, de vivienda y de educación entre otros servicios.

4.3.1 Pluriactividad, mano de obra asalariada y agricultura de contrato

El progresivo deterioro de la capacidad productiva (deterioro de suelos y la descapitalización de activos productivos), la menor disponibilidad de mano de obra y la necesidad creciente de dinero como consecuencia de nuevas necesidades, han provocado el surgimiento de la pluriactividad, el incremento de la mano de obra asalariada y el incremento de contratistas o arrendatarios

(agricultura de contrato). La pluriactividad también denominada “productores *part-time*”, aumentó considerablemente en los últimos años, ya que los campesinos se inclinan cada vez más por generar ingresos extra (monetarios o en especie) fuera de la explotación, vender su fuerza de trabajo (temporaria o permanente) tanto en el medio local como urbano, alquilar activos productivos (bueyes, aperos de labranza, etc.), ofrecer algún servicio (fletes a terceros, venta de servicios de arada, etc.), recibir remesas de parte de miembros emigrados del grupo doméstico y obtener beneficios derivados de fondos gubernamentales (cobro de jubilaciones o pensiones, Programa Social Agropecuario o Proinder), privados (proyectos de desarrollo vinculados a ONG), de ventajas obtenidas a partir del asistencialismo oficial o privado y del clientelismo político. (Tapella, 2005)

La concentración de la producción agrícola en grandes empresas con la consecuente desaparición de establecimientos agropecuarios, significó que más de 80,000 personas dejaran de ser propietarios para engrosar las filas de mano de obra asalariada. A pesar de que la industria alimentaria argentina ha generado proporcionalmente más puestos de trabajo fuera de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires que el promedio de las otras industrias, no es capaz de absorber la gran cantidad de oferta de mano de obra. Esto debido a los aumentos en la concentración técnica y en la productividad del trabajo ha disminuido el número de trabajadores (ver cuadro 9) mientras los salarios han caído de 60 dólares por hectárea en 1996 a poco menos de 13 dólares en 2001. (Obschatko, 1997).

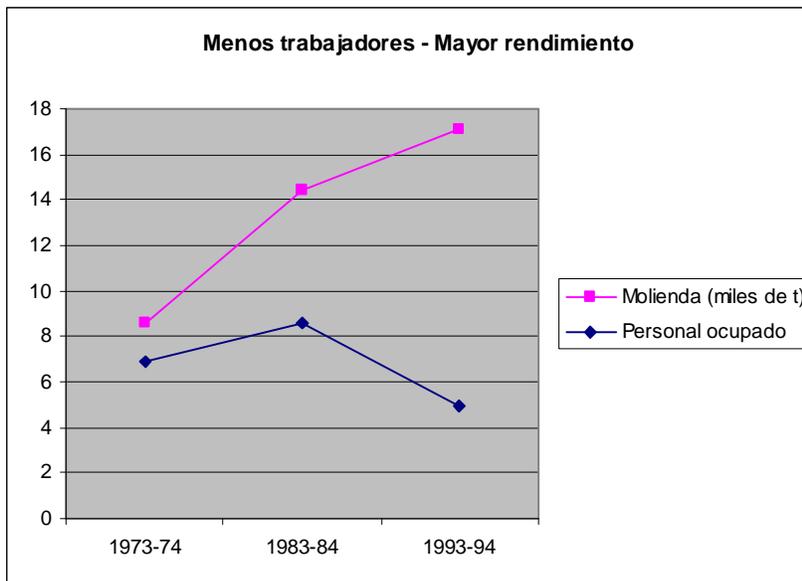
Cuadro 9

Menos trabajadores - mayor rendimiento

Argentina: Industria aceitera. Evolución 1973-1994

Periodo	Plantas en actividad	Personal ocupado	Molienda (miles de t)	Molienda por planta (miles de t)	Producción por hombre ocupado (t/hombre)
1973-74	67	6.895	1.740	26	252
1983-84	55	8.633	5.837	106	676
1993-94	59	4.934	12.196	207	2.472

Fuente: Obschatko, 1997:19



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 9.

Mediante de la técnica de la siembra directa que implica un manejo del suelo alterando lo menos posible su composición, estructura y biodiversidad, eliminando el laboreo del suelo y evitando la quema de rastrojo, ha disminuido en gran medida la mano de obra debido al aumento productivo. El tiempo operativo de la labranza tradicional era de 3 horas-hombre por hectárea, mientras en la siembra directa es de 40 minutos-hombre por hectárea. Esta reducción implica la pérdida de 4 de

cada 5 puestos de trabajo en la agricultura bajo el régimen de Soja RR-SD-Glifosato.²³ El subsecretario de política Agropecuaria de la nación argentina, Claudio Sabsay, afirmó que “cada 500 hectáreas que se incorporan a la superficie sembrada con soja se agrega sólo un empleado”.

De acuerdo con Graciela Gutman (2000), en los noventa aumentó el peso de los contratistas de producción o arrendatarios a porcentaje (empresarios y familiares) que alquilan tierras a grandes y pequeños propietarios. La agricultura de contrato comenzó a difundirse en esta década como una forma de coordinación en donde los productores primarios (directamente o a través de acopiadores) garantizan el acceso a la materia prima y aseguran la procedencia de las variedades mejoradas a los comerciantes e industrias del primer procesamiento industrial. A través de las diferentes formas contractuales, los productores pueden acordar la compra y venta de la soja, la asistencia técnica, financiera y el aprovisionamiento de insumos. Dada la intensa competencia por la materia prima en la mayor parte de las regiones del país, las firmas acuden al otorgamiento de crédito al productor como un mecanismo para fidelizar el mismo; en estos casos, los compradores adelantan el capital de giro a cambio de la entrega de un número fijado de bolsas de soja; estos contratos se conocen como soja verde.

Muchos productores no han podido participar dentro de los nuevos esquemas productivos como la agricultura por contrato y su papel se ha visto reducido al aporte de alimentos baratos para el mercado interno; pero para los que participan sobre la base de contratos agrícolas, el escenario no es menos hostil: ellos logran ingresos más estables, pueden adoptar tecnologías y por lo general tienen acceso a los insumos necesarios sin embargo enfrentan una desigual distribución del riesgo y poder, ya que las compañías son las que generalmente definen los términos del contrato. En los

²³ Lapolla, 2005. En www.buenasiembra.com

últimos años esta práctica ha disminuido²⁴ ya que los contratos son a corto plazo lo que impide el establecimiento de relaciones estables entre las partes, existe además poco desarrollo del contexto legal en estas operaciones, y dificultades para hacer cumplir las cláusulas contractuales.

4.3.2 Empresas nacionales y transnacionales

Los cambios institucionales y económicos han afectado de manera desigual a los distintos grupos, y es indudable que hay perdedores y ganadores a lo largo de este proceso. En este sentido, las cooperativas de acción local han perdido peso en la estructura del complejo argentino²⁵ y han quedado unas pocas relegadas a escala subregional o local, no así en Brasil donde todavía existe un número considerable. Lo que sí tienen en común ambos países es la concentración de capital y de explotaciones por parte de grandes empresas internacionales y nacionales quienes han resultado los máximos ganadores de este proceso. Para Monica Hirst (1006), la creación de un espacio económico integrado fue aceptado como un mal inevitable, por lo cual los sectores industriales y financieros nacionales más dinámicos, especialmente en la Argentina y en el Brasil, pasaron a percibir la asociación intrarregional como una forma de aprendizaje para la adopción de estrategias empresarias más competitivas.

El caso de la industria aceitera de soja resulta ilustrativo para entender el proceso de concentración y desnacionalización a través de fusiones, adquisiciones e inversiones, pues dicho segmento es dominado actualmente por grandes empresas nacionales y transnacionales con

²⁴ No hay datos precisos sobre su magnitud actual, pero de representar el 50% de la cosecha de soja en 1993-94, cayeron en años sucesivos a 20 o 30%. En Gutman 2000: 37

²⁵ “Las empresas multinacionales en argentina cubren el 40-45% de la exportación de granos argentinos. La Junta Nacional de Granos y las cooperativas han participado en las exportaciones un 10 y un 20% respectivamente”. En Garramón, Carlos. 1992:84.

estrategias de marcas propias, marketing y logística, mientras la participación de medianas y pequeñas empresas está en gran medida determinado por su capacidad de vinculación con los dos sectores anteriormente mencionados.

La estructura de la industria aceitera brasileña está concentrándose aceleradamente y desnacionalizándose; las cinco mayores empresas controlan el 51% del mercado y ha llegado a esta posición a través de la compra de empresas locales. No obstante, las pequeñas empresas y las cooperativas siguen teniendo una presencia importante.²⁶

La industria aceitera argentina está en rápido crecimiento. En años recientes se ha acelerado el proceso de concentración, con fuertes inversiones de las empresas existentes y la llegada de empresas multinacionales como ADM, Cargill, Louis Dreyfus, Nidera, ConAgra.

A pesar de la exclusión de las grandes empresas nacionales que no han podido resistir a la competencia, aún existen algunas de capital nacional que conservan una fuerte presencia, como Buyatti, Vicentín y Aceitera Deheza. (Ver cuadro 10). En 1998, las 10 primeras empresas aceiteras, siete de las cuales son extranjeras, alcanzan 85% de la capacidad instalada en la industria. Las plantas más modernas y de mayor escala, resultado de las recientes inversiones se ubican en la plataforma logística portuaria del río Paraná, en la provincia de Santa Fe. La concentración de las exportaciones es muy grande; de las exportaciones de aceite de soja, las nueve mayores empresas exportan 86% del total y de las exportaciones de harinas la concentración es mayor.²⁷

²⁶ Gutman, 2000: 21

²⁷ Gutman, 2000:45

Cuadro 10

Concentración económica en la industria aceitera 1997-1998 en Brasil y Argentina. (Participación de las mayores empresas en la capacidad total de procesamiento en cada país; en porcentajes)

Brasil	Argentina
Cinco mayores empresas el 51% del total	Cinco mayores empresas el 58% del total
Bunge Int.	Bunge y Born
Cargill	Grupo Urquía*
Coimbra (Dreyfus)	Cargill
ADM	Vicentín*
Refinadora Oleos Brasil (André)	Dreyfus

Fuente: Gutman, 2000:33

*Capitales nacionales.

Debido al aumento en la demanda, al crecimiento en la competencia globalizada y al cambio en los flujos comerciales de *commodities*, que se caracterizan por ser una actividad de muy bajo margen de ganancia unitaria, las empresas buscan rentabilidad y eficiencia de costos por medio de los aumentos de escala y del mayor acceso y disponibilidad de materia prima. Para conseguir dichos objetivos, las grandes empresas gozan de recursos financieros formales y técnicos a diferencia de los pequeños productores que tienen serias limitaciones respecto a la disponibilidad de tierra, tecnología, acceso al crédito y capital. Casi exclusivamente el sector de productores-exportadores de la región pampeana (cereales y oleaginosas), y hasta cierto punto medianos productores con producciones regionales como la uva para vinificar y frutas, están siendo capaces de adoptar las condiciones impuestas por el nuevo régimen agroalimentario.²⁸

²⁸ Tapella, 2005:14

En particular, las grandes empresas se han visto privilegiadas por su facilidad para conseguir fondos en el mercado internacional, mientras los emprendedores regionales de menor tamaño no tienen esta facilidad, se les restringe el crédito y se frena su capacidad transformadora. Buena parte de la Inversión Extranjera Directa (IED)²⁹, de las innovaciones tecnológicas, logísticas y organizacionales provienen de las grandes transnacionales extranjeras, cuyas filiales no tienen un alto grado de autonomía y la generación de importantes externalidades para la economía argentina están prácticamente ausentes en la región. (Ver cuadro 11)

Cuadro 11
Origen Nacional de Inversión Extranjera en la Industria Alimenticia. Período 1990-2000

PAIS	MONTO (millones de \$)	%
EEUU	1397	24,2
Chile	1144	19,8
Francia	667	11,6
México	528	9,1
Suiza	365	6,3
Brasil	310	5,4
Italia	279	4,8
España	244	4,2
Otros	839	14,5
TOTAL	5773	100,0

Fuente: Estefanell y Caracciolo de Basco. 1997:114

La IED ha sido destinada en gran medida al desarrollo logístico (infraestructuras de almacenaje y transporte), a las tecnologías de la información y a las modalidades de integración hacia delante de la cadena productiva a través de instalaciones de almacenamiento y embarque, en especial en la vera del Río Paraná, para garantizar los aspectos logísticos del negocio y apropiarse de rentas que podrían ser captadas por otros agentes económicos. En 1979 se modificó el régimen sobre puertos que permite la construcción de instalaciones portuarias privadas en la ribera del Río

²⁹ Los alimentos ocupan el tercer lugar en la preferencia de los inversores extranjeros después de las telecomunicaciones y la industria de los automotores. “Las inversiones en tres cuartas partes provienen de empresas multinacionales como Grupo André, Bunge y Born, Cargill y Dreyfus”. En Obschatko, 1997:24.

Paraná, lo que provocó una rápida ampliación de la capacidad de embarque y abaratamiento de costos, la captación de porciones crecientes de mercado y la organización en la movilización de los granos y los productos de acuerdo a sus necesidades.³⁰

4.3.3 Innovaciones y Biotecnología

Las innovaciones tecnológicas en el complejo oleaginoso, al igual que en el resto de los subsistemas agroalimentarios, son inducidas en la etapa agrícola por las empresas productoras de insumos y bienes de capital para el agro (de semillas, agroquímicas, de maquinaria), y en la etapa industrial por las innovaciones incorporadas en los bienes de capital por industrias químicas y biotecnológicas. Adicionalmente, los nuevos patrones de consumo y las exigencias en materia de calidad, nutrición y salud alimentaria, impulsan innovaciones en productos y en envases.

El proceso de innovación y biotecnología, hizo que las empresas aceiteras buscaran la manera de adaptar estos avances al plano institucional a través de la conformación del Instituto Agroindustrial de Oleaginosas (IADO), para fomentar la actividad a través de varias acciones, entre ellas la importación de semilla de soja de Estados Unidos. Dentro de las innovaciones de procesos y productos, las tecnologías de trituración y de refinación en la industria aceitera están ampliamente difundidas; la extracción de aceite por medio de solventes es la tecnología dominante, y no se perciben rupturas tecnológicas de mediano y largo plazo. Los desarrollos en biotecnología constituyen la principal fuente de innovación tecnológica en los complejos oleaginosos centrados en la introducción de nuevas variedades de semillas. El grueso de las investigaciones sobre girasol y soja a nivel mundial tienen como base los Estados Unidos. (Gutman 2000)

³⁰ Obschatko, 1997:33.

4.3.4 Organizaciones sociales rurales

Frente a la debilidad de las políticas sociales que tienen como prioridad la estabilidad de las reglas del juego del mercado, y debido a la creciente formación de organizaciones campesinas, de ONG y de técnicos para el desarrollo rural que se encargan de dar tratamiento a los sectores más pobres de la estructura rural argentina las diversas organizaciones sociales rurales argentinas han logrado aumentar su grado de cohesión y movilización con relación a la década de los noventa, sin embargo, la capacidad de organización de los intereses de estos actores aún es insuficiente para asegurar su presencia activa como fuerza formateadora del Mercosur. En este sentido, la vinculación entre la profundización de la democracia y de la regionalización carece aún de canales institucionales y organización política adecuada³¹ El Foro Consultivo Económico-Social (FCES), representa uno de los primeros pasos hacia la institucionalización, si bien es el órgano representativo de los sectores económicos y sociales del MERCOSUR, (organizaciones empresariales, sindicatos y tercer sector), es un órgano sin facultades decisorias propias y sin participación de los Estados.³²

En Argentina, la Federación Agraria Argentina (FAA) agrupa a pequeños y medianos productores agropecuarios de todo el país a través de su participación en diferentes temas que conforman la coyuntura del sector. Sin embargo ante un sistema en que dominan la gran propiedad y las grandes empresas se ve limitada la capacidad de acción de los sectores más pobres y más aislados del campo, pues la composición societaria de las principales corporaciones del sector agropecuario argentino Confederación Intercooperativa Agropecuaria Argentina (CONINAGRO), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Sociedad Rural Argentina

³¹ Hirst, Monica. 1996:222. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141996000200013&script=sci_arttext

³² Romano Jorge. 1997:12.

(SRA), no representan plenamente a todo el sector sino a ciertos estratos, especialmente pampeanos. La mayoría de los productores sobre todo los pequeños no pampeanos, carece de entidades representativas,³³ no cuentan con un sistema de agremiación que los proteja y los ayude a velar por sus intereses.

Bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y aún más en el último año con la de Cristina Fernández de Kirchner, la cuestión sojera adquiere especial atención por la política estatal de la retenciones³⁴ a las exportaciones de soja para evitar que el aumento de los precios afecte el poder adquisitivo de la población, y para subsidiar a productores de alimentos básicos mediante el aporte de los productores. Ante estas medidas en que el gobierno no aplicó políticas diferenciadas entre grandes, medianos y pequeños productores, los productores sojeros grandes lograron atraer a todos los sectores relacionados a la producción de soja alcanzando un alto grado de cohesión y organización a través de las cuatro organizaciones más representativas del sector: CRA, SRA, FAA y la Coninagro para hacer frente a lo que ellos llaman “política anti-campo” del gobierno, a través de reuniones y del cese de comercialización de granos y carnes.³⁵

4.3.5 MERCOSUR y actores sociales involucrados en el complejo sojero

A pesar de que para algunas ONG, el proceso MERCOSUR introduce condiciones favorables a la afirmación del papel articulador de esas organizaciones³⁶ por las mayores posibilidades para la circulación de informaciones, agilidad en los contactos y mayor vinculación con foros

³³ Gilberti, Horacio. 1997: 9.

³⁴ Son un impuesto que se aplica de manera transitoria para atenuar el traslado a los precios del mercado interno de una fuerte suba en la plaza internacional.

³⁵ Mathó Meabe, Ricardo. 2007. <http://www.radiosudamericana.com>

³⁶ Ejemplo de ello es la Coordinación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), que en diciembre del 2006 apoyó el paro de FAA.

internacionales. Para otros el MERCOSUR implica a nivel social un complejo proceso que apunta hacia efectos selectivos en el espacio agrario ya que puede llegar a amenazar la estabilidad social y económica por los costos de ajuste considerables: regiones enteras, ramas productivas y habilidades de los trabajadores que devendrían obsoletas a causa de la reasignación de recursos, la eliminación de la ineficiencia y el proceso .

Otro factor en el proceso es el ritmo de difusión de tecnologías e innovaciones en la región, la profundidad y extensión de estos procesos ya que no son homogéneos en todos los países, ni para todos los actores y agentes involucrados (hay ganadores y perdedores en este proceso), esto depende de un conjunto de variables dinámicas y cambiantes:

-El potencial productivo de la región y su distribución geográfica

-El contexto regulatorio imperante en cada país

-Los desarrollos en infraestructura logística y de comunicaciones.

-La madurez de la industria en los distintos países

-Las estrategias de las grandes empresas transnacionales del complejo, particularmente sus estrategias de originación de materia prima. A este respecto, las empresas presentes en Brasil y Argentina³⁷ comienzan a definir una estrategia regional para alcanzar la complementariedad de las cosechas en Estados Unidos, Brasil y Argentina ya que les permite atender el mercado mundial a lo largo del año, con grandes volúmenes y disminución de costos fijos.

³⁷ Cargill, Bunge, Luis Dreyfus, están presentes en ambos países

De todos los actores sociales involucrados en el proceso de integración, la conducta de los grandes operadores económicos nacionales e internacionales del sector agrario de un país son de gran trascendencia, pues las empresas al definir sus estrategias individuales y con patrones de racionalidad económica, llevan adelante acciones que pueden favorecer o perjudicar la integración imprimiendo el ritmo y características concretas al bloque regional, sin embargo en comparación con las tendencias empresariales mundiales sobre la integración de sus filiales en las redes de comercio, producción y tecnología intracorporación, en el MERCOSUR estas propensiones se dan en menor medida,³⁸ porque a pesar de la imposición de normas para incrementar el acceso de productos entre países miembros, el comportamiento empresarial a nivel agrícola aún imprime tendencias de fragmentación entre los miembros.

Entre los sindicatos de los países miembros también se refuerza el comportamiento hacia la fragmentación debido a sus actitudes defensivas frente al proceso de integración. En Argentina, el Mercosur constituye más una fuente de preocupación que de movilización. Se teme que las dificultades para competir con productos brasileños legitimen políticas de flexibilización laboral así como de libre circulación de mano de obra que incremente más las tasas de desempleo. En Brasil, el Mercosur ha generado una creciente movilización del sector sindical, en particular de la Confederación Única de Trabajadores (CUT) motivada principalmente por el interés de evitar una expansión de las políticas de liberalización del mercado de trabajo. En el caso de Uruguay, el Plenario Intersindical de Trabajadores/Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) se vienen esforzando para fortalecer sus canales de comunicación con los empresarios y el Estado para asegurar un pacto nacional para la conducción de las negociaciones intra-Mercosur. La

³⁸ Chudnovsky y López. 1998:69.

posibilidad de influencia de los sindicatos es limitada en el Mercosur y las centrales sindicales actúan mayormente a través de sus respectivos gobiernos.³⁹

4.3.6 Reflexión sobre el factor social, el complejo de la soja y el MERCOSUR

La realidad es que, mientras cada uno de los países del bloque no se ocupe de sus problemas internos de exclusión y pobreza, estos se vuelven un obstáculo para traducir en acuerdos y actos políticos las intenciones de “integración profunda” expresadas en los textos fundacionales del MERCOSUR.⁴⁰ En este sentido, los mecanismos institucionales y las fuentes de apoyo público en Brasil, aunque insatisfactorias desde el punto de vista local, han sido superiores a las que ofrecen sus socios para lidiar con este tipo de adversidades.⁴¹

Los problemas sociales en el campo se han acrecentado porque los cambios en materia económica y tecnológica han rebasado a las políticas sociales tradicionales que no han logrado adaptarse al nuevo modelo agrario. Tanto en Argentina como en el MERCOSUR el desplazamiento y el aumento de la pobreza rural va en aumento, generando tensiones sociales que en el caso argentino han terminado en el enfrentamiento entre el Estado y los grupos rurales (Confederación Agraria Argentina, Sociedad Rural Argentina, Coninagro y la Federación Agraria Argentina) que se conforman de grandes productores, y en menor medida de pequeños y medianos productores que se han unido ante la imposición gubernamental del fuerte gravamen (que alcanzó el 45%) a productos agrícolas como la soja y el girasol. El conflicto que inicio en marzo de 2008 decantó en paros rurales y cortes de carreteras contra el marco de restricciones

³⁹ Hirst, 1996:225-226

⁴⁰ Borón, 2007:8

⁴¹ Hirst, 1996:224

que paralizaron en gran medida la estructura de consumo de la población e incluso la economía nacional. En este sentido, el comercio de la soja ha resultado ser un proceso costoso porque ha estado dominado por los conflictos sociales y las pugnas distributivas producto de la división de intereses económicos entre el Estado y los diferentes actores que buscan obtener los mayores beneficios.

4.4 Subsistema político

El subsistema político interactúa e impacta al resto de los subsistemas por medio de las políticas e instituciones las cuales son el conjunto de reglas y restricciones que influyen decisivamente en el intercambio, conducta de los actores, la organización económica, los costos de transacción, el desempeño económico⁴² y el medio ambiente.

Desde la década de los 90, ante un escenario mundial de rápidos cambios tecnológicos, menores distancias económicas y nuevas formas de organización industrial; las políticas domésticas se han reformado ampliamente en Argentina para promover la liberalización, la privatización, el aumento de inversores extranjeras, la protección de los derechos de Propiedad Intelectual (PI), incentivos al comercio y la transferencia de tecnología para fomentar la exportación sojera.

4.4.1 Políticas comerciales

Las políticas comerciales de los miembros del MERCOSUR durante el decenio de 1990 se caracterizaron por profundas reformas de fuerte apertura a los mercados y la disminución de las funciones del Estado en especial en Argentina bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem.

⁴² Ayala, 2004:66.

Actualmente en Brasil, la intervención del Estado se reduce al soporte de precios y otorgamiento de préstamos. La retracción del crédito público ha promovido que el sector privado sea la mayor fuente de financiamiento a la producción primaria. Desde 1996, el impuesto federal al valor agregado fue eliminado para las exportaciones del complejo, lo que representó un estímulo a la exportación de granos sin procesar. (Otero 2002)

En Argentina la búsqueda del aumento competitivo y la política de promoción al comercio exterior se ha valido de instrumentos convencionales como la devolución de impuestos, disminución de cargas fiscales⁴³, admisión temporaria, devolución de impuestos indirectos, financiamiento de exportaciones, promoción para la participación comercial, entre otros, pero no utiliza los subsidios directos en la producción como lo hacen Estados Unidos o la Unión Europea.

Históricamente Argentina mantiene una política de diferencial positivo para la exportación del complejo oleaginoso, manteniendo una política netamente discriminatoria a favor de la exportación de aceites y en contra de la de granos. Se ha encauzado más a la exportación de aceites debido a que es escasamente elástico a precios o ingresos y porque cubre ampliamente la demanda nacional porque los hábitos alimenticios y productivos argentinos determinan un bajísimo consumo de aceite y coproductos de soja.⁴⁴

Los aceites y harinas reciben reintegros a la exportación de 1.4% para aceites crudos y 3,2% para refinados, mientras que las exportaciones extra-MERCOSUR de grano pagan un derecho de 3,5% por tonelada para favorecer la industrialización de materias primas. No obstante, el diferencial

⁴³ La disminución de cargas fiscales como la reducción o eliminación de los Derechos de exportación, la tasa de estadística, la Administración General de Puertos, el Impuesto para la Marina Mercante, transferencia de divisas, inspección de embarque, impuesto a los débitos bancarios, sellados, carga y descarga, originó una reducción de gastos de comercialización secundaria del 68% para los granos de soja y girasol, lo que representó alrededor de un 15% del precio FOB (Free on board, o libre abordó).

⁴⁴ Mermot y Plouvier 1992:54

arancelario al procesamiento local ha decrecido bastante en los últimos años situándose entre los más bajos del mundo, sumando que la devolución de los impuestos indirectos a las exportaciones, se hace en forma irregular y sujeta a las necesidades de caja del presupuesto federal.⁴⁵

De acuerdo a Bouzas y Fanelli (2002), la falta de armonización en las políticas comerciales de cada uno de los países del bloque afecta al Arancel Externo Común (AEC), pues a pesar de su implementación formal en 1995, ha tropezado con varios obstáculos que le impiden ser un instrumento de protección común, debido a medidas de carácter excepcional como la permanencia de regímenes preferenciales bilaterales, de regímenes especiales de importación, entre los que se destacan la admisión temporaria, el *draw back* (devolución de impuestos), los llamados “ex tarifarios” (derechos arancelarios reducidos para las importaciones de bienes de capital no producido en la región), y las exenciones, reducciones arancelarias permitidas por los regímenes de compras gubernamentales y por la modificación unilateral de aranceles para las importaciones extra-zona.

4.4.2 Políticas para las inversiones

Aún si no existiese un estímulo a la inversión en recursos naturales, ésta sería la única actividad donde las inversiones tomarían lugar sin promoción, pues en Argentina como en el resto de los países en desarrollo las políticas agrarias no tienden al proteccionismo ni toman en cuenta ideas como la conservación del patrimonio natural o la seguridad interna como lo hacen los países desarrollados.

⁴⁵ Gutman, 2000:18

La inversión en la región es similar al promedio mundial, pero es baja respecto a los países de alto crecimiento de Asia. La Inversión Extranjera Directa (IED) se reparte esencialmente en Estados Unidos y la Unión Europea entre el 70 y el 80% de los stocks de IED en la región, la cual se orienta esencialmente a la explotación de los recursos naturales.⁴⁶

En el MERCOSUR como en la mayoría de los tratados de libre comercio que se han suscrito en la región profundizan o consolidan la liberalización referida al tratamiento a la IED. Este proceso, llevado a cabo sobre todo en las últimas dos décadas, determinó la eliminación de las barreras de entrada a la explotación de los recursos naturales en la mayoría de los países de la región. Las leyes sobre IED no se modificaron en gran medida, haciendo que el MERCOSUR tienda a profundizar la liberación de los mercados y en la práctica aumente la competencia entre países por ser más atractivos a los capitales extranjeros, acrecentando el proceso de desregulación y liberalización de la actividad económica. (Bouzas y Fanelli 2002)

4.4.3 Políticas de promoción tecnológica e innovación

En relación a la Ciencia y la Tecnología (CyT), la inversión en América Latina está desigualmente distribuida en la región. Dentro del MERCOSUR, Brasil es el país con mayor inversión en este rubro y con políticas más articuladas en la materia. En términos de inversiones en CyT, Brasil asigna cerca de 4 veces más recursos que Argentina. En porcentajes del PIB, Brasil (con 0,9% del PIB) duplica el de Argentina (0,35% del PIB) contando además con una comunidad científica (40,000 investigadores) que representa el doble de la argentina, y con instituciones federales que promueven la actividad científica y/o tecnológica con mayor énfasis. (Correa 1997)

⁴⁶ Bouzas y Fanelli, 2002: 69

Brasil ha seguido desde la década del sesenta una estrategia de desarrollo en CyT sujeta a fluctuaciones, pero estructurada y efectiva para elevar los índices de inversión en el área. Los “Planes Básicos de Ciencia y Tecnología” tuvieron una influencia decisiva en la creación de una infraestructura en CyT, y en la constitución de una comunidad científica identificada históricamente con la idea de un desarrollo autónomo para el país. Si bien Brasil cuenta con numerosos instrumentos de apoyo a la innovación y de fomento a la diversificación tecnológica, tampoco puede negarse que muchas de sus políticas e instituciones presentan múltiples desarticulaciones y debilidades como en el resto de los países que conforman el MERCOSUR.

En el caso argentino, empiezan a observarse señales de una mayor atención en el área específica del gobierno nacional, que ha creado un Gabinete Interministerial de Ciencia y Tecnología, aprobó un Plan Nacional Plurianual y estableció una Agencia de Promoción Científica. En esta última opera un fondo para financiar actividades científicas (Fondo de Ciencia y Tecnología-FONCYT) y otro para financiar la innovación (Fondo Tecnológico Argentino-FONTAR), el que puede subsidiar hasta el 50% de proyectos de un monto máximo de 200.000 dólares.⁴⁷ Argentina cuenta con una ley de promoción de innovación tecnológica, cuya aplicación ha dado resultados muy modestos, pues desde la década de 1990 la política orientada a la CyT ha perdido importancia por dejar que las señales del mercado sean las que determinen en su mayoría la cuantía y el tipo de inversiones industriales. El desarrollo de la ciencia y la tecnología está limitado a la demanda del sistema emergente y la fuente principal de oferta de tecnología proviene del exterior.⁴⁸ Las fuentes de financiamiento para la innovación provienen en gran

⁴⁷ Correa, 1997: 45.

⁴⁸ Ferrer, Aldo. 1997:2 “Los dos modelos del MERCOSUR, Integración sostenible o Consenso de Washington” Encrucijadas, MERCOSUR mucho más que un mercado. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, año 3, n° 6, Noviembre.

medida del sector empresarial mientras universidades, organizaciones de la sociedad civil e incluso entidades de gobierno aportan muy poco a las actividades de innovación en el país. (Ver cuadro 12). Los ejes del cambio técnico y de la capacitación de recursos humanos radican en la asociación al orden mundial y a la demanda de personal por el mercado.

Cuadro 12

Fuentes de financiamiento para las actividades de innovación de las empresas.

Fuente de Financiamiento	Respuestas afirmativas sobre el total	Subtotales
	%	
Reinversión de utilidades:	56.8	72.3
Aportes de los socios	8.2	
Casa Matriz	5.6	
Otras empresas del Grupo	1.7	
Banca comercial pública o privada:	14.0	14.0
Proveedores	6.3	8.0
Clientes	1.5	
Otras Empresas	0.2	
Organismos Públicos de Fomento	1.7	4.5
Organismos Internacionales	1.9	
Fundaciones, Asociaciones sin fines de lucro y ONGs	0.7	
Universidades (Públicas o Privadas)	0.2	
Otras Fuentes	2.4	

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas 1998 – 2001: 2005. <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/16/publicacion-enit-2005.pdf>

En cuanto a la CyT en materia agraria se observan pocos avances significativos por parte de las instituciones de investigación pública, debido al creciente protagonismo del sector privado. La participación de los institutos de investigación agropecuaria ha disminuido frente al sector privado que se ha dedicado a innovaciones focalizadas al logro de mayores eficiencias y reducción de costos de la región, como el desarrollo genético. Mientras que los institutos públicos de desarrollo y difusión tecnológica y los centros universitarios de investigación conservan un

papel estratégico en el desarrollo de tecnologías como la adaptación de variedades a las diferentes condiciones agroecológicas y climáticas, el estudio de plagas y enfermedades, la investigación de especies oleaginosas autóctonas y la difusión y desarrollo de tecnologías y técnicas de producción alternativas (agricultura de precisión, agricultura ecológica) cuyas investigaciones no están totalmente comandadas por la demanda. (Gutman 2000).

Los cambios hacia la privatización han generado nuevas alternativas institucionales para el desarrollo de la investigación, en este sentido el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria que actualmente se financia con fondos del Presupuesto General de la Nación, ha desarrollado ciertos proyectos con la colaboración de empresas privadas o asociaciones de productores que financian investigaciones con el fin de lograr productos diferenciados y obtener mayores ganancias por los derivados.

Las tendencias regionales sobre todo desde la década de 1990, apuntan al creciente protagonismo del sector privado y la disminución del papel del Estado, tanto por las privatizaciones como por la limitación de los presupuestos públicos dedicados a estas áreas. En Brasil, a diferencia de Argentina, algunas instituciones públicas de innovación tecnológica han conseguido adaptarse más eficientemente a las nuevas reglas del juego competitivo y a las nuevas dinámicas de los sistemas agroalimentarios, articulándose más eficientemente con las empresas privadas.

Pese a las tendencias de la región y que a las relaciones público-privadas son más estrechas en Brasil, el complejo de la soja argentina merece especial atención al ser uno de los rubros en que la interacción entre ambos sectores fue particularmente destacada. Desde la década de 1970 se creó la Comisión Permanente para el Fomento de la Soja, hoy Asociación Argentina de la Soja, integrada por organismos públicos de ciencia y tecnología, por la Bolsa de Cereales y el Instituto

Agroindustrial de Oleaginosas (ambos organismos del sector privado). También de origen público-privado, pero coordinada por el sector privado se formó en Córdoba a principios de la década de los 70 la Comisión Permanente de Transformación Agraria para la Zona de Producción de Oleaginosas e Industrias Derivadas del Centro de la Provincia (COPRODOL). (Obschatko, 1997)

A nivel del MERCOSUR, Brasil y Argentina trabajan en forma conjunta desde 1986 por medio “Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología” (CABBIO), donde los núcleos de investigación y desarrollo existentes en los países se articulan con el objeto de ejecutar proyectos conjuntos de investigación y desarrollo científicos-tecnológicos, y actividades conexas de interés común utilizando la infraestructura ya existente. El propósito central del CABBIO ha sido el de promover y financiar proyectos de Investigación más Desarrollo (I+D) y de formación de recursos humanos de interés común para ambos países, seleccionados según su posible impacto comercial y social, su importancia estratégica y la perspectiva de resultados en plazos relativamente cortos. No obstante, las oscilaciones en el apoyo recibido el CABBIO se ha mantenido como una de las pocas expresiones de cooperación concreta entre los dos mayores socios del MERCOSUR. (Correa 1997)

Como respuesta a la falta de inversión empresarial para el desarrollo tecnológico, al escaso interés de la dirigencia en todos los niveles sobre la importancia de la CyT, la insuficiente vinculación entre instituciones de I+D con el sector productivo en parte por las débiles políticas de vinculación, han surgido varios proyectos regionales como la creación de un Programa y

Escuela MERCOSUR de Investigación,⁴⁹ los cuales se quedan en planes por la dificultad que representa la cooperación tecnológica, pues “(...) las empresas de cada país buscan la mejor tecnología disponible (cualquiera sea su origen) para competir con un mercado abierto e internacionalizado. No hay, por ende, esquema político que pueda forzar a una mayor integración tecnológica, si para los participantes no surgen ventajas que se traducen en términos de competitividad y rentabilidad.”⁵⁰

El panorama general en CyT demuestra que si bien la infraestructura de I+D tecnológico agropecuario y agroindustrial es más desarrollada que el resto de los países latinoamericanos, existen capacidades y recursos que se concentran en un número relativamente reducido de instituciones públicas y privadas.

En cuanto a los recursos humanos hace falta promover políticas e instituciones, que vinculen la capacitación tecnológica y la integración del sistema educativo a las características de la producción, que son esenciales para mejorar en forma permanente la calidad del producto y la capacidad de innovar en forma continuada, para mantenerse en la competencia dentro de los rubros de mayor valor agregado.

4.4.4 Políticas de Propiedad Intelectual (PI)

Actualmente los países desarrollados buscan garantizar más que nunca el libre flujo del comercio e inversiones en las actividades relacionadas a recursos naturales así como el aprovisionamiento de material genético para conseguir la seguridad alimentaria y el control monopólico de las

⁴⁹ Para dedicarse a áreas prioritarias como la agro-alimentación, el medio ambiente y la gestión de la innovación tecnológica.

⁵⁰ Correa, 1997:50

semillas por medio de cambios tecnológicos en fitomejoramiento⁵¹ y la puesta en práctica de los derechos de PI.

Por medio del fitomejoramiento, el agricultor no puede saber cuáles son los ancestros de las semillas y el vigor de los híbridos se pierde en la segunda generación, de este modo, las empresas tienen un control sobre la propiedad de sus semillas y el agricultor se ve en la necesidad de comprar semillas cada año, más ahora con la producción de semillas estériles denominadas *Terminator*.⁵²

A través de la PI como mecanismo jurídico, los países desarrollados buscan garantizar su participación y la de sus empresas⁵³ en todas las fases del proceso productivo a nivel mundial, argumentando que en los países donde estos aspectos están reglamentados es más factible incentivar la innovación, la difusión de nuevas variedades y la instalación de las grandes compañías semilleras mundiales. Como respuesta, en los países en desarrollo las políticas en materia agraria han puesto su atención a las normas sobre PI incorporadas en la OMC, mostrando una posición sujeta a las presiones externas sobre el régimen de patentes.

En Brasil la legislación protectora de PI en el desarrollo de cultivos se aprobó en 1997 con el fin de asegurar a la empresa/agente que desarrolla un nuevo cultivar el derecho de protección sobre

⁵¹ El fitomejoramiento se refiere al mejoramiento de plantas para satisfacer las necesidades particulares de agricultores de ambientes específicos. En Witcombe John. 2006. "Selección varietal y fitomejoramiento participativo: Los últimos 10 años." Investigación y Desarrollo Participativo para la Agricultura y el Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Ottawa. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

⁵² www.greenpeace.org

⁵³ A fines de la década de 1990, según el Informe de Desarrollo Humano 2000 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 90% de las patentes relacionadas a tecnologías avanzadas estaban en manos de los grandes conglomerados.

el material de reproducción o multiplicación comercial en el territorio brasileño por 15 años. (Dellacha, 2003).

En Argentina, la ley de la Propiedad Intelectual de creaciones fitogenéticas, Ley 20247, fue promulgada en 1973. El Instituto Nacional de Semillas (INASE), transformado en 1991 en ocasión de la ley de desregulación del Estado, es el encargado de su aplicación. Otras instituciones enmarcan la actividad de desarrollo genético en semillas: Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales, (APROV)⁵⁴, creada en 1991 para supervisar junto con el INASE, la aplicación de la Ley 20247.

Para entender la situación actual de los derechos de PI en Argentina, se debe reconocer en primera instancia que este tipo de derechos sobre las semillas se ejercen a través de los derechos de obtentor y no de patentes. Los Derechos de Obtentor se rigen a través de la Unión para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (UPOV) de 1978, que les garantiza a los fitomejoradores un monopolio limitado sobre el material reproductivo de cada variedad. La diferencia con las patentes consiste en que quienes tienen la patente reclaman la propiedad sobre el germoplasma, la tecnología y los procedimientos industriales; mientras que los obtentores solamente ejercen control sobre la manipulación y venta de semillas. Aunque a partir del convenio de 1991 el derecho de los obtentores se parece más al sistema de patentes, al eliminarse los privilegios de los agricultores como también los de los fitomejoradores, en Argentina aún se reconoce el privilegio del agricultor (como la UPOV de 1978), el cual puede sembrar cada año

⁵⁴ La APROV es una asociación civil sin fines de lucro que agrupa a la mayoría de las empresas que realizan investigación y desarrollo de semillas. Esta institución del sector privado controla junto con el INASE el cumplimiento de la Ley 20.247 para vigilar los derechos de extranjeros, que representan al 80% de las organizaciones de obtentores del país, velando por la transparencia de mercado y la protección de los derechos de los titulares. En Dellacha, 2003:105-106

con semillas que haya guardado aún si estas están protegidas por los derechos de PI, y aunque no permite el intercambio con otros agricultores, sucede muy frecuente por su casi imposible control. En este sentido, la soja es una semilla fácil de guardar para plantarla nuevamente, lo que disminuye la dependencia de los pequeños con respecto a las empresas proveedoras, que tiende a excluir a los agricultores de escasos recursos que no están en condiciones de pagar la respectiva cuota tecnológica.⁵⁵ Esta reflexión resulta importante porque lo diferencia del sistema de patentes que desean aplicar empresas como Monsanto. (Castella, 2006).

El asunto de Monsanto y la introducción de la soja *Roundup Ready* (RR) en suelo argentino para usarlo como plataforma de lanzamiento de soja transgénica en la región, resulta ilustrativo para comprender el juego de intereses entre las grandes empresas y la complejidad que representa la cuestión de las patentes para los países en desarrollo, los cuales obtienen menos beneficios que los países desarrollados, pues el uso de patentes no siempre implica un mayor flujo de inversiones extranjeras o transferencia de tecnología.

Monsanto pretende cobrar por una patente que nunca existió, la de la soja RR, exigiendo que Argentina pague regalías por las semillas. Ante esta cuestión, el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) Miguel Campos, dejó en claro que la empresa Monsanto no tiene patente en Argentina para la soja RR, explicando que “al no encontrar eco ni en los ámbitos jurídicos nacionales ni en los internacionales, Monsanto intimida a los productores

⁵⁵ Con todo, cabe indicar que últimamente la situación ha cambiado por lo menos en lo que se refiere al glifosato, debido al vencimiento de su patente, pero sigue vigente en lo que atañe a los restantes transgénicos y herbicidas asociados.

queriendo hacerles creer que, si no se avienen a pagar algún tipo de resarcimiento no merecido, perderán el tren de las ventajas competitivas resultantes de la biotecnología”.⁵⁶

En Brasil, Monsanto también ha pretendido cobrar regalías por la soja RR ilegal en cuanto se aprobó la medida provisional de aceptación de transgénicos. La Asociación de Sojeros de Estados Unidos (ASA) acusó a los productores brasileños de biopiratas y exigieron que se presione al gobierno brasileño por violación de los derechos de PI de Monsanto, cuando en realidad fue esta transnacional quien estimuló el ingreso de soja ilegal en este país.⁵⁷

Que exista poco apoyo de las políticas estatales a la cuestión de las patentes y que se acuse a países como Argentina o Brasil de debilidad institucional para la aplicación y control de las normas en PI, no debería explicarse como “ineficiencia gubernamental” sino a que estos países se enfrentan al debate sobre las implicaciones que atrae la PI y a la presión de múltiples actores sociales. En general, los gobiernos de los países en desarrollo, se enfrentan a la presión de ONG, agricultores, pueblos indígenas, sectores universitarios, científicos e incluso países que manifiestan un claro rechazo al patentamiento de toda clase de vida, y la necesidad de asegurar que los procesos culturales y naturales que han sido el sustento milenario de la agricultura y la biodiversidad puedan continuar. Consideran que el derecho de PI no es más que un esquema monopólico para el sistema alimentario que limita el libre flujo de semillas, provoca la erosión genética y cultural, promociona el uso de semillas transgénicas con todas las implicaciones a la bioseguridad y crea dependencia económica y tecnológica. Bajo este discurso exigen a los gobiernos que se protejan los recursos genéticos para combatir la pobreza, procurar mayor

⁵⁶ Bravo, 2004. En <http://www.accionecologica.org/webae/images/docs/bioagri/elcuestionamientode.doc>

⁵⁷ www.cpcmercosur.gov.ar. “EUA Queren supersoja para enfrentar o Brasil”. 2003. O Primeiro jornal online de Mato Grosso. Brasil. 30 de septiembre.

equidad y proteger a su vez los derechos culturales, así como la conservación del patrimonio de la humanidad constituido por la diversidad biológica y los conocimientos tradicionales⁵⁸

En este contexto social y de debate, los esfuerzos del gobierno argentino por mantener los derechos de obtentor del 78, en lugar de las patentes, resultan inciertos además por la fragmentación política, la dependencia económica de sus recursos naturales junto con los intereses de empresas extranjeras y la tendencia mundial a la implementación de sistema de PI.

En Brasil, a través de la estatal Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), se desarrollan semillas transgénicas que se comercializan a bajo precio para lograr que los pequeños productores tengan acceso a este tipo de semillas, se evite el monopolio y se mejore la competitividad del país.

4.4.5 MERCOSUR: Políticas y estrategias nacionales clave para explicar la falta cooperación regional.

En términos generales las características políticas e institucionales de Argentina se dan en mayor o menor medida en cada uno de los miembros del MERCOSUR, lo que dificulta la capacidad de actuar en conjunto:

- Un Estado que no tiene un rol lo suficientemente activo, que se ha limitado a realizar reformas para conseguir una fuerte apertura de los mercados a partir de políticas inestables de corto plazo.

⁵⁸ Bravo, Elizabeth. 2004. En <http://www.accionecologica.org/webae/images/docs/bioagri/elcuestionamientode.doc>

- El crecimiento económico es el principal objetivo, y las medidas para resolver la cuestión social y la distributiva quedan en segundo plano, por tanto, las políticas de Estado solo alivian temporalmente los efectos de la exclusión.
- Un entorno macroeconómico no equilibrado.
- Limitada cooperación entre el sector público y privado.
- Apoyo insuficiente para el gasto público en educación, para aumentar los niveles de capital humano.
- Una política estatal tecnológica pasiva. El sector público debe promover la inversión física e intangible como el desarrollo tecnológico, de aprendizaje, estrategias de comercialización, en este sentido, el *Know-how* que ya se alcanzó en un *commodity* como la soja, en gran parte gracias al sector privado, puede ser aplicado en otros del mismo sector.
- Una estructura burocrática e institucional de promoción del comercio exterior pero que no se la dota de los medios necesarios para operar.
- En el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales hace falta coordinación, ya que se desaprovechan sinergias potenciales y se promueve un ambiente de competencia entre agencias, visiones estratégicas e incluso personalidades en cada uno de los países.

En estas condiciones, los países del MERCOSUR no están dispuestos a subordinar sus políticas y estrategias nacionales a un proyecto regional común, pues en el corto plazo se percibe la integración como un proceso con altos costos y reducidos beneficios. (Bouzas y Fanelli 2002)

Con las reformas del Estado, éste dejó de implementar la integración en términos de un proyecto de desarrollo nacional. Las posibilidades de la integración pasaron a estar predominantemente determinadas por las estrategias de reestructuración de los capitales locales e internacionales; de este modo el MERCOSUR se constituye como un proceso de integración segmentado, con un alto carácter sectorializado en el plano económico, en función del dinamismo de la “iniciativa privada.”⁵⁹

A pesar de las políticas conjuntas, como la del Subgrupo de Trabajo (SGT) sobre política tecnológica, la SGT8 sobre política agrícola⁶⁰ y SGT6 sobre políticas medio ambientales, no se logra avanzar de manera significativa en la integración y coordinación porque continúan las visiones divergentes en sus políticas, el debate sobre el modelo de integración del MERCOSUR y la viabilidad de encontrar formas de flexibilizar los compromisos de negociaciones conjuntas, reafirmados en el 2000.

La falta de armonización intrabloque se refleja, entre otras cosas, en la desigual disposición de los socios para negociar temas como la liberalización del comercio de servicios, protección para inversiones y PI y el acceso a los mercados de compras gubernamentales. Brasil principalmente, pero también Argentina, han intensificado su resistencia a negociar compromisos que puedan limitar los grados de libertad para implementar medidas de política industrial.

⁵⁹ Romano, 2006:140.

⁶⁰ SGT 8.- Se han creado 10 comisiones: 1) Comisión de agroquímicos, 2) C. De azúcar y alcohol, 3) Comisión 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. (Dellacha 2003).

El desarrollo y funcionamiento del sector sojero de Brasil y Argentina han estado condicionados por la política cambiaria, arancelaria, comercial y crediticia, que impide políticas armonizadas. En materia arancelaria y comercial, la política argentina se ha caracterizado por la aplicación de retenciones a las exportaciones de grano, harina y aceite. En el caso brasileño, los mecanismos de intervención más utilizados en la comercialización han sido la regulación de los precios internos, fundamentalmente de los aceites, como componentes básicos de la dieta, la limitación de las exportaciones -sobre todo bajo la forma de grano- en momentos en que los mercados externos se tornan más atractivos que el local.⁶¹ Estas políticas inciden en los costos de producción de cada uno de ellos, distorsionando en cierta medida su capacidad de competencia: tipo de cambio, tarifas y salarios, tributación, créditos, etcétera.

En cuanto a la armonización de las políticas macroeconómicas e industriales es muy poco lo que se ha adelantado, continúan las ventajas o desventajas competitivas derivadas de las diferentes regulaciones establecidas por cada uno de los países basadas esencialmente en medidas financiero-crediticias, tributarias, regímenes de compras estatales y regímenes especiales de importación para obtener ventajas en la competencia o bien “preferencias nacionales”, que han impedido reducir las asimetrías a nivel regional. En los países del MERCOSUR realmente no se le ha dado suficiente importancia al tratamiento de las asimetrías; “ los Estados se han resistido a someter estas prácticas a una mayor disciplina regional. Algunas de ellas han sido consideradas, tradicionalmente, como pertenecientes al ámbito de lo “doméstico” y esta reticencia ha sido

⁶¹ Mermot, Carlos y Plouvier, Luis. 1992:57

especialmente marcada en el caso de Brasil, que cuenta con el arsenal más desarrollado de instrumentos de intervención pública.⁶²

4.4.6 Reflexión sobre políticas e instituciones

Tanto en Argentina como en el resto de los países del MERCOSUR las políticas siguen siendo altamente autónomas restando importancia a las relaciones estratégicas. El sistema legal no está fuertemente reforzado por la capacidad del gobierno (poder coercitivo) para hacer cumplir las instituciones.

Existe además una brecha institucional que surge de las contradicciones entre las leyes, políticas e instituciones prevalecientes y las prácticas, conductas y transformaciones productivas emergentes, lo que se traduce en:

- Instituciones inadecuadas,
- Derechos de obtentor o de PI irregulares,
- Un sistema legal que no contempla a todos los actores sociales en el tema de los transgénicos ni en la distribución de los beneficios,
- Mercados que tienden a ser débiles e incompletos, lo que genera a su vez una conducta económica de los actores oportunista,
- Encadenamientos productivos precarios,
- Una distribución del ingreso socialmente injusta, y
- Una tendencia creciente a la desintegración regional.

⁶² Bouzas, Roberto y José María Fanelli. 2002:160-161

CAPÍTULO V

1. EL COMPLEJO SOJERO ARGENTINO Y EL MEDIO AMBIENTE

El subsistema ecológico comprende aquellas modificaciones ambientales que pueden relacionarse a decisiones políticas como la introducción de transgénicos, la Propiedad Intelectual, el modelo económico y las transformaciones sociales como la exclusión y el surgimiento de nuevos actores.

Desde la creación del Estado argentino hasta el día de hoy, los agricultores han logrado adaptar su producción a las dinámicas internacionales. Actualmente la agricultura del país se ha valido de la biotecnología como una técnica en la que se emplean organismos vivos para fabricar o modificar productos, mejorar plantas o animales o crear microorganismos¹ para adecuarse a la creciente demanda mundial y a las limitaciones de oferta agraria en algunos países.

La biotecnología ha marcado un nuevo momento no solo en el campo argentino sino en el sistema mundial, por sus efectos altamente irreversibles en la estructura medio ambiental, entendiendo este concepto como potencia, fuerza productiva y articulación de procesos culturales, ecológicos, tecnológicos y económicos.

5.1 El debate en torno a los Organismos Genéticamente Modificados

Las incidencias en Argentina del cultivo de soja genéticamente modificada sobre el medio ambiente son muy complejas, por tanto el debate en torno a ellos ha ido aumentando y más aún cuando se aprobó la introducción de la soja RR (*Roundup Ready*) para su cultivo y comercialización.

¹ Schaper Marianne y Parada Soledad. 2001:8

La incertidumbre científica sobre los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) también llamados transgénicos, que son organismos cuyo material genético han sido modificados de una manera que no se produce de forma natural en el apareamiento o recombinación natural.² Así como la poca transparencia y claridad por mostrar los efectos de los OGM a la salud humana y al medio ambiente que incluye factores bióticos, socioeconómicos y culturales en continua interacción, han provocado un fuerte debate internacional. Para Kathleen Mc Affe, (2002) dentro de la controversia sobre OGM existe un amplio espectro de opiniones ligado a diferentes intereses económicos y sociales que han colocado el debate sobre los beneficios y los costos del uso de OGM más allá de las publicaciones especializadas para alcanzar los medios de comunicación masiva de todo el mundo.

5.1.1 Polarización de Posiciones

Las posiciones en torno a los transgénicos se han polarizado cada vez más en los últimos años. En un extremo se encuentran los actores que gravitan a favor de ellos, como los agentes que han desarrollado y difundido la agrobiotecnología, el sector privado de los países industrializados, en especial de los Estados Unidos, el gobierno de los países exportadores de productos transgénicos, empresas multinacionales y ciertas instituciones de investigación que promueven este tipo de agricultura. Los argumentos a favor de la introducción de estas técnicas están relacionados a valores y prácticas acordes con el mercado global como prioridad para lograr la eficiencia económica, el fomento y la protección de la PI, la promoción de patentes y el desarrollo económico por medio de la promoción de innovaciones que favorezcan este tipo de tecnologías.

² Schaper Marianne y Parada Soledad. 2001:8

Del otro lado, los actores que se oponen a los OGM son agricultores tradicionales, algunas organizaciones ambientalistas, sociales y científicas, el nuevo sector de agricultura comercial orgánica que temen una posible baja de precios y ciertos países como los europeos que se preocupan no solo por efectos nocivos a la salud y el ambiente sino también por la posibilidad de tener que incrementar las subvenciones estatales entregadas a la agricultura si aumentan los rendimientos de OGM. La mayor preocupación de los opositores se centra en los riesgos para la salud humana, para el ambiente y los impactos de tipo socioeconómico por las presiones internacionales para ganar mercados sin la apropiada consideración de los impactos a largo plazo en las personas y los ecosistemas.³

El debate se centra en términos generales en las siguientes temáticas:

- a) Para el sector pro-transgénicos los OGM proporcionan una mejoría económica en el sistema en general, al beneficiar al agricultor por los menores costos de producción, la reducción en el uso de agroquímicos, los mayores rendimientos por hectáreas y las mejoras en el manejo de cultivos. Según sus estimaciones, las variedades transgénicas de soja y maíz han permitido disminuir los costos de producción en un 15 %. En cambio para los detractores de este tipo de cultivos los beneficios económicos están casi totalmente restringidos a las grandes empresas, a los grandes propietarios y al sistema socioeconómico que desarrolla e implementa los OGM para el mercado mundial. Organismos como la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, han señalado que existen varias áreas en las cuales la biotecnología moderna puede llegar a ser un obstáculo para el desarrollo o crear serias dificultades a las comunidades rurales,

³ Lacey, Hugh. 2002. En <http://www.comciencia.br/reportagens/transgenicos/trans12.htm>

pues el pequeño agricultor de los países en desarrollo no tiene suficiente poder de compra para interesarle a las grandes compañías, quedando excluido en el acceso a este tipo de tecnologías. (Schaper y Parada 2001).

- b) La línea a favor de los OMG, considera que este tipo de tecnología es capaz de resolver los problemas de seguridad alimentaria a nivel global, debido a su capacidad para duplicar o triplicar la cantidad de semillas producidas a partir de la producción de superplantas. (Trigo 2002). Sin embargo, para los opositores, el hambre mundial continuará porque éste no es un problema tecnológico que se resuelve con el incremento en la cantidad de granos producidos, sino que es un problema político, de distribución, que debido al sistema en que prepondera el mercado global, las empresas privadas y la competencia entre países productores, es sumamente improbable que el desarrollo futuro de los transgénicos sea capaz de terminar con el hambre que tanto afecta a los países pobres; además porque su proliferación es impedida por la creciente regulación en PI y por las subvenciones de los países desarrollados que aumentan la producción y pueden llegar a bajar los precios mundiales de los bienes agrícolas, creando enormes dificultades a los productores de los países de agricultura no subvencionada debido a lo estrecho de los márgenes que deja la actividad y a que no están en condiciones de adoptar las nuevas tecnologías, lo que finalmente da lugar, según los detractores de los transgénicos, a la aceleración del deterioro ambiental y a un incremento de la inseguridad alimentaria⁴ En Argentina particularmente, la oposición asegura que aunque este tipo de tecnología es capaz de

⁴ Lacey, Hugh. 2002. En <http://www.comciencia.br/reportagens/transgenicos/trans12.htm>

alentar una mayor producción, con la crisis del 2001 el hambre aumentó en el mismo periodo en el que la soja transgénica RR se instaló como cultivo principal.

- c) La supuesta incertidumbre científica sobre los efectos de los OGM, también ha sido motivo de debate entre ambas posturas antagónicas. Para quienes apoyan la proliferación de OGM, hacen falta pruebas sobre los efectos ambientales, lo que hace ilegítima la prohibición de su producción y su comercialización. Para la postura contraria, existe evidencia científica y bajo el supuesto de haber incertidumbre sobre los efectos al ambiente y la salud humana se vuelve imprescindible aplicar el principio precautorio de la Declaración de Rio de 1992, que establece que a pesar de la existencia de incertidumbres científicas sobre daños ambientales que podrían ser erróneas, se debe aplicar dicho criterio, sin postergar la aplicación de las medidas. Lo que implica la prohibición del uso de este tipo de semillas en cualquier ámbito. (Mc Affe 2002).

- d) Innumerables sociedades científicas, organizaciones como la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA) y empresas biotecnológicas que apoyan este tipo de cultivos, intentan demostrar que no sólo no representan ningún riesgo grave para la salud y el ambiente, sino que ofrecen ventajas para el agricultor, el consumidor y el ambiente, por requerir menores insumos para su producción, menor uso de plaguicidas, utilización de agroquímicos con menor o nula residual, una mayor tolerancia a factores ambientales

adversos, como las sequías o las bajas temperaturas y afinidad con técnicas de siembra más conservacionistas como la siembra directa.⁵

En cambio, otras sociedades de investigación nacionales e internacionales, así como ciertas ONG como Greenpeace, Friends of Earth, Grain, etc., se oponen a estos cultivos ante la existencia de potenciales aunque inciertos efectos dañinos sobre el ambiente, la salud de los animales y consumidores argumentando, como Pengue Walter (2001) señala:

- Con el incremento de insumos químicos, es factible un impacto sobre la flora microbiana, que haya cambios y multiplicación en la población de plagas y surjan nuevas enfermedades.
- La aparición de malezas tolerantes o resistentes a los herbicidas. Varias malezas de la región pampeana parecen haberse vuelto tolerantes a las dosis recomendadas de glifosato, lo que provoca el aumento de los volúmenes aplicados, con sus inevitables consecuencias ambientales, siendo probable que en el futuro haya que reemplazar el glifosato por otras sustancias, seguramente asociadas a nuevos productos transgénicos, con algunas de las cuales ya se está experimentando.
- La modificación genética de los transgénicos se transfiere a otras especies generando la uniformidad de las semillas. Las nuevas variedades provocan la erosión genética, porque han reemplazado a las tradicionales y a sus parientes silvestres, dando lugar a la pérdida de materia prima para el futuro mejoramiento genético de las plantas. Además, la concesión de patentes y de derechos de

⁵ La siembra directa promete reducir la compactación y la erosión de los suelos por no labrar las tierras en la totalidad del proceso de rotación agrícola; permitiendo además conservar su humedad y recuperar la fertilidad. Además, debido a la menor cantidad de actividades de laboreo que se ejecutan ayuda a reducir las emisiones de carbono que favorecen la mitigación del efecto invernadero. (Vuelen y Elustondo 2002).

obtención vegetal acelera la pérdida de diversidad genética, por la capacidad que tienen los OGM de homogeneizar las semillas. (Schaper y Parada 2001).

- En cuanto a los impactos de la siembra directa en el plano ambiental, se debe reconocer que la dinámica de los suelos es compleja y heterogénea por lo que es difícil fijar un horizonte temporal de su deterioro, pero los detractores de OGM acuerdan que la sostenibilidad de la situación actual ha ingresado en zona de riesgo si se la sostiene únicamente en el control químico de malezas, utilizando insumos derivados del petróleo. (Pengue 2001). Además consideran la siembra directa insustentable porque ha desplazado al tradicional planteo de rotaciones agrícola-ganaderas de las pampas, su avance territorial a expensas de otros cultivos y de actividades ganaderas hacia áreas marginales provocando la aparición de nuevos problemas derivados de la excesiva frecuencia del cultivo de soja en un mismo lote, llegando incluso al monocultivo⁶.
- Efectos sobre la salud humana por la generación de alimentos alergénicos y el desarrollo de resistencia a los antibióticos. Los agroquímicos asociados a los transgénicos pueden provocar intoxicaciones neurológicas, respiratorias, gastrointestinales y hematológicas, así como malformaciones congénitas en seres humanos y mamíferos en general; también con efectos tóxicos en ciertos insectos útiles para el ser humano. Se argumenta que el glifosato *Round-up Ready*, formulación producida por la compañía Monsanto, es causa de disfunciones en la

⁶ En el supuesto de que aún no hubiera las pruebas suficientes para decir que los OGM afectan al ambiente, existen otros factores que no pueden ya someterse a una “neblina de incertidumbre” como lo es el monocultivo, pues está científicamente comprobado que existen una gran cantidad de externalidades negativas como la erosión del suelo, la disminución de otros cultivos en detrimento de la diversidad natural, la destrucción de bosques u otros terrenos no aptos para el cultivo de la soja, efectos negativos en la salud de la población, por citar algunos ejemplos.

división celular, fenómeno que podría estar asociado a cánceres humanos.
(Morales y Schaper 2004)

- e) Entre otros puntos del debate para los detractores de los transgénicos, la proliferación de este tipo de técnicas aumenta la dependencia tecnológica en países subdesarrollados, pues las nuevas tecnologías han nacido en los países ricos; y todas ellas son simplemente adaptaciones locales de investigaciones ya desarrolladas que no siempre son aptas para todos los casos. Además se establece una fuerte dependencia con respecto al insumo importado, lo cual podría ocasionar ante cualquier cambio coyuntural externo o interno efectos importantes sobre la autosuficiencia alimentaria. (Trigo 2002)
- f) Han surgido también argumentos dirigidos a la no pertinencia económica del cultivo de OGM a mediano y largo plazo, pues consideran que el comportamiento de los consumidores puede afectar el potencial competitivo de países como Argentina⁷ al enfrentar serias restricciones a sus exportaciones. Por otro lado argumentan que en la medida que la demanda se mantiene constante y que el agricultor aumenta su volumen de producción por la siembra de este tipo de semillas los precios de los productos OGM tenderán a la baja. Como ejemplo resulta interesante mencionar la experiencia del mercado de futuros que opera en la Bolsa de Tokio, donde desde mayo del 2000 la soja transgénica ha sufrido una penalización en su cotización, reflejada en una brecha de precios promedio de 6.7% en favor de la soja convencional. Sin embargo también

⁷ Aunque Estados Unidos también es gran productor de OGM, la diferencia con Argentina es que destina una porción sensiblemente mayor a su producción al mercado interno, minimizando de esta manera los efectos potenciales de restricciones externas.

convendría tomar en cuenta el éxito que ha tenido la exportación de soja genéticamente modificada de Argentina en países como China. En este contexto, han surgido posiciones que apoyan el uso del etiquetado como herramienta óptima de transparencia que permitiría crear mercados diferenciados para productos agrícolas transgénicos y no transgénicos pues las reacciones de los consumidores en los países desarrollados han introducido elementos de incertidumbre sobre el futuro desarrollo de los mercados de transgénicos y podrían generar modificaciones significativas en la mecánica de cotización de los *commodities*. (Schaper y Parada 2001.)

- g) Finalmente, y no menos importantes son aquellos cuestionamientos a la biotecnología que provienen de consideraciones éticas y morales, en virtud de las cuales le estaría vedado al hombre violar la integridad de las especies e interferir con procesos naturales.⁸

En términos generales, el debate se ha convertido en el enfrentamiento polarizado entre puntos de vista que sirven para legitimar los intereses de los diferentes grupos económicos y sociales. Por lo general estas ideologías tienden al reduccionismo económico, social, genético-molecular ya que comprenden solo una parte del problema, ignorando que los cambios nunca son enteramente predecibles por el nivel de complejidad genético y social del fenómeno. “Una razón de esta imprevisibilidad intrínseca es que siempre hay un nivel de azar, o de “ruido” ambiental envuelto en la formación de organismos, ya que una secuencia idéntica de “instrucciones” genéticas puede dar una amplia gama de resultados a pesar de estar en situaciones idénticas”⁹, lo que significa que

⁸ Lacey, Hugh. 2002. En <http://www.comciencia.br/reportagens/transgenicos/trans12.htm>

⁹ Mc Affe Kathleen. 2002: 206

resulta imposible afirmar toda escala de posibilidades entre las semillas y las culturas, así como los efectos de su utilización en el ambiente, en la población y en la sociedad.

5.2 Situación general de los transgénicos en Argentina

Siguiendo la idea anterior, bajo la idea de que la introducción de instrucciones genéticas, aún en situaciones análogas, genera una amplia serie de efectos en cada caso, será necesario abocarnos exclusivamente al caso argentino, recurriendo como punto de comparación en algunos momentos a su vecino brasileño para entender esencialmente las implicaciones biológicas, sociales y políticas de la soja transgénica en esta nación sudamericana.

En Argentina más que en ningún otro país latinoamericano se ha adaptado rápidamente el uso de cultivos transgénicos para aumentar sus niveles de competitividad en la región, lo que modifica con mayor celeridad la estructura productiva del sector agropecuario que había comenzado décadas atrás con la Revolución Verde.

Actualmente es el segundo productor de transgénicos después de Estados Unidos debido a que su difusión ha sido estimulada por el contexto legal, institucional y cultural. El INTA junto con dos grandes semilleras transnacionales adoptó rápidamente la soja RR⁰, prácticamente al mismo tiempo en que estuvo disponible en Estados Unidos al no existir trabas a la implantación del cultivo que se difundió ampliamente en pocos años. (Dellacha 2003). Hecho que provocó que hasta el día de hoy Argentina sea el segundo país con mayor número de hectáreas cultivadas con

¹⁰ El cambio tecnológico más importante de la última década fue la difusión del uso de cultivares transgénicos de soja resistentes al glifosato, también conocida como soja RR (Round up-Ready), que facilitó a su vez la adopción del sistema de Siembra Directa (SD).

transgénicos. El número de países responsables por el 99% del área global de cultivos transgénicos creció de cuatro a seis en 2003. Brasil y Sudáfrica se unieron a Estados Unidos, Argentina, Canadá y China como nuevos líderes de la agrobiotecnología. Para completar la lista de los diez primeros, los países que plantaron más de 50.000 hectáreas son Australia, India, Rumania y Uruguay.¹¹

La soja RR fue aprobada en 1996 y para la campaña 1997-98 su cultivo comercial fue autorizado, lo que significó que en la última campaña agrícola los OGM ocuparon para el maíz cerca del 70% del área cultivada, alrededor del 60% en el caso del algodón y para la soja más del 90% con tendencia a la expansión hacia áreas no tradicionales de cultivo pero también hacia superficies anteriormente destinadas a cultivos como el maíz, girasol y sorgo. La expansión del complejo sojero se ha beneficiado además, por la continuidad de un ciclo climático más húmedo a partir de 1970, y por la versatilidad y adaptabilidad de la soja que actualmente se siembra en 10 provincias a parte de las 5 donde se sembraba originalmente. (Cap y Trigo 2006)

A raíz de la aprobación de comercialización de la soja RR, las principales semilleras han presentado un número significativo de solicitudes de liberación al medio de nuevas variedades. Durante el ciclo 2000/2001 había ya más de 40 nuevas variedades inscritas o en trámite de inscripción, de las más de 200 variedades lanzadas al mercado semillero argentino entre 1993 y 1999. La empresa Nidera alcanzó una participación de casi 67% en el mercado de semillas de soja transgénica, seguida por Dekalb, Monsanto y Pioneer Hi-Bred, a las cuales se suman algunas

¹¹ Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas. 2004. En www.isaaa.org

empresas nacionales como Don Mario, La Tijereta y Relmó.¹² Por su parte, el INTA también presentó, entre 1991 y diciembre de 1998, 13 solicitudes de liberación al medio de semillas modificadas.¹³

A diferencia de Argentina, la introducción de los OGM ha sido más lenta y cautelosa en gran parte de los países como en la Unión Europea, Japón e incluso Brasil aunque en menor medida.

En los estados del sur brasileño, especialmente en Rio Grande do Sul, fueron ingresado ilegalmente grandes cantidades de soja transgénica desde Argentina y Paraguay que fueron vendidas a bajo precio y cultivadas por un número considerable de agricultores, lo que provocó la autorización temporal en 2003 para sembrar provisionalmente soja transgénica durante la temporada 2003/2004, el consiguiente incremento de la polémica nacional y finalmente la aprobación de la liberalización de transgénicos en 2008.

En la Unión Europea por ejemplo, las regulaciones exigen la identificación en el etiquetado de los productos que contengan ingredientes genéticamente modificados. La introducción de prácticas biotecnológicas en el cultivo y comercialización de productos agrícolas ha dado origen, aunque en distinto grado, a un sentimiento de rechazo en varias partes del mundo: muy fuerte en Europa, algo menos acentuado en Japón, y en otros países como Estados Unidos, Brasil o Argentina cuya oposición está circunscrita a ciertos grupos sociales que argumentan entre otras cosas que pueden tener repercusiones negativas sobre la salud humana y el medio ambiente.¹⁴

¹² Bárcena Alicia. et al. 2004:170

¹³ Graciela Gutman. 2000:63

¹⁴ Bárcena Alicia. et al. 2004:66

Los Organismos Genéticamente Modificados en el mundo



Fuente: Stok Gustavo. La lección sudamericana. Argentina y Brasil son potencias en el desarrollo de cultivos transgénicos. ¿Qué papel juega México? Expansión 9 de junio 2008. Año XXXIX. Número 993. 84 p.

La expansión de oleaginosas genéticamente modificadas ha promovido un aumento en la práctica de la siembra directa ya que existe una particular sinergia entre este tipo siembra¹⁵ y la soja transgénica: El laboreo directo permite disminuir el tiempo necesario entre la cosecha de trigo y la siembra de soja, posibilitando el cultivo de variedades de soja de ciclo corto como cultivo de segunda, viabilizando un planteo trigo-soja de segunda en zonas donde no era agrónomicamente factible. Además, como el objetivo es remover lo menos posible el suelo y disminuir los ciclos de oxigenación intensos de la materia orgánica, resulta una buena respuesta a la erosión de los

¹⁵ En Argentina se estima que entre un 70 y un 80% del área cultivada de soja, se realiza con SD, proporción superior a la de EU. En Gutman 2000:63

suelos. No obstante, con este tipo de labranza las malezas deben ser eliminadas por medios químicos, de modo que exigen el uso masivo de herbicidas y exige aportes extras de nitrógeno, en forma de fertilizantes.

La realidad es que este cambio en el comportamiento productivo agrario, tiene un trasfondo económico: a) reduce los costos operativos (capital circulante y mano de obra), porque elimina una cantidad variable de las actividades que era preciso llevar a cabo en el modelo anterior, por ejemplo, como disminuye drásticamente las tareas de preparación y nivelación de suelos y, por lo tanto, los costos en maquinarias asociados a la siembra tradicional. Asimismo, con la reducción del precio del glifosato que pasó de 10 dólares el litro a inicios de los años de 1990 a menos de 3 dólares en el año 2000, los productores se beneficiaron económicamente con la siembra directa pues los herbicidas reemplazan las labores mecánicas, b) acorta el ciclo de laboreo lo que permite el doble cultivo trigo-soja en la misma tierra: trigo en invierno y soja de segunda a continuación, incrementando la rentabilidad agrícola y proporcionando a los productores la posibilidad de un desahogo financiero a la mitad del ciclo, c) reduce las tareas del laboreo, lo cual genera una mayor productividad por trabajador, d) al acortar el ciclo de laboreo, permite la expansión hacia nuevas áreas de cultivo para aumentar la producción.¹⁶ (Ver cuadro 13)

¹⁶ Bisang y Sztulwark. 2005. En http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/textos/22_2.htm

Cuadro 13

Evolución de la producción de soja en Argentina: Siembra directa, Consumo de Glifosato, Soja RR, Producción total. (hectáreas, litros, toneladas y porcentajes)

Campaña	Total Siembra (Ha)	Siembra Directa (Ha)	Siembra Directa / Total (%)	Consumo Glifosato (eq. litros)	Soja RR (Ha)	Soja RR versus Soja TOTAL (%)	Producción TOTAL Soja (Tn)
1970/71	37.700	0	0	s/d	0	0	59.000
1971/72	79.800	0	0	s/d	0	0	78.000
1972/73	169.440	0	0	s/d	0	0	272.000
1973/74	376.700	0	0	s/d	0	0	496.000
1974/75	369.500	0	0	s/d	0	0	485.000
1975/76	442.500	0	0	s/d	0	0	695.000
1976/77	710.000	0	0	s/d	0	0	1.400.000
1977/78	1.200.000	0	0	s/d	0	0	2.500.000
1978/79	1.640.000	0	0	s/d	0	0	3.700.000
1979/80	2.100.000	0	0	s/d	0	0	3.500.000
1980/81	1.925.000	0	0	s/d	0	0	3.770.000
1981/82	2.040.000	0	0	s/d	0	0	4.150.000
1982/83	2.362.000	0	0	s/d	0	0	4.000.000
1983/84	2.920.000	0	0	s/d	0	0	7.000.000
1984/85	3.300.000	1.000	0	s/d	0	0	6.500.000
1985/86	3.340.000	1.500	0	s/d	0	0	7.100.000
1986/87	3.700.000	6.000	0	s/d	0	0	6.700.000
1987/88	4.413.000	22.000	0	s/d	0	0	9.900.000
1988/89	4.670.000	50.000	1	s/d	0	0	6.500.000
1989/90	5.100.000	80.000	2	s/d	0	0	10.700.000
1990/91	4.966.600	280.000	6	s/d	0	0	10.862.000
1991/92	5.040.000	445.000	9	s/d	0	0	11.310.000
1992/93	5.319.660	775.000	15	100.000	0	0	11.045.400
1993/94	5.817.490	1.350.000	23	250.000	0	0	11.719.900
1994/95	6.011.240	1.670.000	28	500.000	0	0	12.133.000
1995/96	6.002.155	2.150.000	36	762.000	0	0	12.448.200
1996/97	6.669.500	2.859.500	43	1.263.000	36.735	1	11.004.890
1997/98	7.162.250	3.250.000	45	2.852.000	1.756.000	25	18.732.172
1998/99	8.400.000	3.782.500	45	4.543.000	4.800.000	57	20.000.000
1999/00	8.790.500	5.016.000	57	6.097.000	6.640.000	76	20.206.600
2000/01	10.665.000	6.658.800	62	82.350.000	9.290.000	87	26.882.912
2001/02	11.639.240	8.670.000	77	81.499.870	11.080.556	92.5	30.000.000
2002/03	12.606.845	s/d	78	s/d	12.001.716	95	34.818.552
2003/04	14.526.606	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	31.576.752
2004/05	14.400.000	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	38.400.000

Notas: * Valores estimados para 2004/5.

** La zona sombreada del cuadro indica los años con cultivos de soja transgénica.

Fuente: Bisang y Sztulwark. 2005:7

Además de la siembra directa, comienzan a difundirse de manera incipiente técnicas como la Agricultura de Precisión o satelital, en la cual puede mapearse la productividad del área cultivada, por sub-áreas menores de la superficie total para realizar muestras de los subsuelos menos productivos para determinar si los menores rendimientos obedecen a problemas de nutrición del suelo, o bien a problemas de hierbas, enfermedades o plagas. De esta forma, puede adaptarse el “dopaje” de fertilizantes y agroquímicos a los requerimientos específicos de cada parte de la explotación posibilitando adaptar las dosis de aplicación de agroquímicos, disminuyendo el volumen de aplicación. Este método es aún incipiente en Argentina porque su implementación requiere de inversiones adicionales, con nuevos y más sofisticados equipos (información por vía satelital, informatización de las actividades de siembra y cosecha, equipos especializados).

La preponderancia de semillas de soja RR dentro del complejo oleaginoso ha beneficiado a grandes y medianos productores debido a la estructura social que ha preponderado en Argentina y a la regulación relativa a los Derechos de Obtentor, que si bien no son tan rígidos como la PI, evidentemente benefician a los grandes productores.

Ante este escenario, en Argentina se ha elevado el nivel de confrontación entre los diferentes sectores nacionales. Los argumentos en contra están ligados con el debate internacional: generalmente a valores de sustentabilidad ambiental, manutención de la biodiversidad, de protección a la salud, de participación popular por ser el ambiente un bien social, de pluralidad y democracia que dan cabida a la lucha por los derechos no solo a nivel civil-político sino derechos económicos, sociales y culturales de los sectores marginados (Mc Affe 2002).

El debate sobre los OGM se intensificó en toda la región en los últimos años, sobre todo en Brasil donde los movimientos ambientalistas y sociales han tenido mayor fuerza en sus demandas logrando ejercer su influencia en la creación de ciertas acciones legales referentes a los transgénicos como la existencia de investigaciones sobre transgénicos en campos experimentales para evitar la contaminación genética, la elaboración de normas adecuadas sobre seguridad para la salud y una evaluación rigurosa de los riesgos.¹⁷ También el completo rotulado de estos productos como condición previa para cualquier liberación, el etiquetado de los productos para que el consumidor conozca si contienen o no transgénicos.¹⁸

En Argentina, aunque con menores logros, las organizaciones ambientalistas también han participado del debate como el Grupo de Reflexión Rural o Greenpeace que han denunciado los supuestos peligros de la utilización de OGM y reclaman aún sin éxito, una moratoria para la difusión comercial de los cultivos transgénicos, defendiendo la aplicación del “principio precautorio”¹⁹ ante los probables riesgos de esta tecnología. Como respuesta, el sector empresarial constituyó el Grupo de Biotecnología, integrado por la Asociación Argentina de Productores en siembra directa (AAPRESID), Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), las Bolsas de Cereales de Buenos Aires y Rosario, la Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (ACTA), el Foro Argentino de Biotecnología (FAB) y

¹⁷ En este punto por ejemplo, el Comité Técnico de Asesoría para Agro tóxicos, compuesto de expertos de los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Salud, confirmó que el glifosato sigue prohibido por insuficiencia de datos sobre efectos en la salud humana.

¹⁸ http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=764, Transgénicos, entre prohibición y producción masiva. 1999. Montevideo: Red tercer Mundo No. 93/94 - Julio/Agosto

¹⁹ Según el principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, la cautela o precaución debe aplicarse aunque existan solo incertidumbres científicas sobre los daños ambientales que podrían provocar.

otras trece entidades del ámbito de la Biotecnología para reclamar una política de Estado en apoyo al desarrollo de la Biotecnología y rechazar el etiquetado obligatorio para los alimentos derivados de los OGM. Asimismo, la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA) compuesta por empresas biotecnológicas transnacionales y medianos empresarios, desarrolló en el año 2000 un programa de difusión masiva para facilitar el acceso a la información sobre biotecnología agrícola para que el productor mejore su producción y compita en el mercado global.²⁰

La realidad y las políticas agrícolas implementadas en Argentina demuestran el escaso peso político de las organizaciones civiles ambientalistas en la legislación y en las acciones del gobierno central, provincial y los parlamentos. A diferencia de Brasil donde en años anteriores las organizaciones civiles lograron que se implantara una moratoria del cultivo y comercialización de OGM por tiempo indeterminado. Actualmente el debate nacional continúa aunque las organizaciones civiles en contra de los transgénicos han perdido importancia en los medios políticos y de comunicación, situación que revela que el 12 de febrero del 2008 el Consejo Nacional de Bioseguridad de Brasil (integrado por los 11 ministros del gobierno de Luíz Inacio Lula da Silva) aprobó la liberalización de transgénicos.

5.3 Políticas de bioseguridad²¹

Las políticas sobre bioseguridad, que son un componente importante de la seguridad ambiental, tienen un desarrollo incipiente en América Latina y el Caribe que contrasta con la rapidez con que crece la superficie de tierra ocupada por cultivos transgénicos, crecimiento que presenta un

²⁰ <http://www.asa.org.ar/> Asociación de Semilleros Argentinos (ASA)

²¹ La Bioseguridad comprende las normativas necesarias para minimizar los riesgos originados por el empleo de las técnicas e insumos utilizados por la Biotecnología, incluyendo al medio ambiente. Dellacha 2003:63

ritmo superior al de otras partes del mundo. El modesto desarrollo en este tipo de políticas responde en la mayoría de los casos a estímulos externos, como las solicitudes específicas formuladas por empresas transnacionales para la liberación de organismos modificados en pruebas de campo y cultivos, ya que el plano mundial incide de una manera determinante en lo que se hace en el interior de cada uno de los países latinoamericanos. (Dellacha 2003).

5.3.1 Derecho Internacional sobre Bioseguridad

En el Contexto Internacional se han desarrollado múltiples acuerdos relacionados a la bioseguridad que inciden de alguna manera en la política y la normativa jurídica nacional argentina, entre ellos la Conferencia de las Naciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo que dio origen al plan de acción mundial también conocido como Agenda 21 en 1992.

El Derecho Internacional aborda la regulación de la bioseguridad desde distintas aristas por la complejidad y las múltiples relaciones e impactos que tiene con el entorno. De gran importancia es el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) que establece que los OGM pueden constituir una amenaza potencial para los recursos genéticos y ecosistemas si su uso y manejo no involucran un control adecuado, sistemático y permanente²²; y otros textos anteriores como la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la Convención Internacional para la Protección de las Plantas, el Convenio Internacional para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, entre otros.

²²Convenio sobre la Diversidad Biológica.1992. Rio de Janeiro. ONU.
<http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/convencion%20sobre%20diversidad%20biologica.pdf>.

Un paso trascendente dentro de la legislación internacional, fue la aprobación en el año 2000 del Protocolo sobre la Seguridad de la Biotecnología que pretende garantizar la protección de la transferencia, manipulación y utilización segura de los OGM resultantes de la Biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica teniendo en cuenta también los riesgos para la salud humana. Si bien este tratado representa un avance en la dimensión internacional porque atiende los impactos transfronterizos y el comercio internacional de los OGM , no es en sí mismo una solución a las carencias que puede presentar la legislación interna de los países ya que quedan fuera de su ámbito temas importantes como el etiquetado y el embalaje de organismos vivos modificados, o los de responsabilidad e indemnización que están apenas esbozados y que deben ser objeto de desarrollos posteriores en cada uno de los países. Además, por medio de este protocolo y del CBD, empresas, incluso el gobierno de Estados Unidos y otros países que producen OGM han promovido que todos los Estados que forman parte de la OMC deben adoptar y apoyar las leyes de patentes en todos los campos de la tecnología. (Dellacha 2003)

Existe también un conjunto de otros instrumentos que expresan consensos mundiales sobre la bioseguridad, como las Directrices Técnicas sobre Seguridad de la Biotecnología, el Compromiso Internacional sobre Recursos Genéticos, el Código de Conducta Voluntario para la Liberación al Medio Ambiente de OGM, el Códex Alimentarius de la FAO, entre otros.

5.3.2 Políticas de bioseguridad en Argentina

La protección del medio ambiente en la nueva Constitución Argentina de 1994 incorpora dos principios universalmente reconocidos: la “calidad de vida”, ya que el medio ambiente no puede

disociarse del progreso humano, y el “desarrollo sustentable” que implica la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las nuevas generaciones futuras.

Para la consecución de dichos principios, el gasto aproximado en materia ambiental en el año 2000 equivalió al 0,6% del gasto público total del gobierno y al 0,15% del PIB argentino, que comparado con países desarrollados es inferior a lo que ellos destinan, pero en relación al PIB no es sensiblemente distinto a lo gastado por Estados Unidos o Canadá²³, aunque cabe aclarar que alrededor de un cuarto del gasto total provino del sector privado con tendencias a aumentar.

A pesar de que la preservación del patrimonio natural y de la diversidad biológica (principio contenido en el Convenio sobre Diversidad Biológica) es un deber constitucional según el artículo 41 de la Constitución Política de 1994, aún no ha sido reglamentado, por lo que no existe una normativa vigente que contemple entre otras cosas, el principio precautorio, que regule la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, pero tampoco los derechos sobre los recursos naturales y las tecnologías que el convenio establece no solo para proteger al medio ambiente sino para justificar los derechos de propiedad intelectual. (Chudnovsky y López 2002)

En términos generales, las nuevas disposiciones argentinas se han orientado sobre todo a establecer ordenamientos jurídicos en respuesta a las solicitudes de las empresas para que se autorice la experimentación y/o liberación de OGM en el medio ambiente.

²³Chudnovsky, Daniel y Andrés López. 2002:64 Gasto, Inversión y Financiamiento para el Desarrollo Sostenible en Argentina. Santiago, N° 52, octubre.

Entre las disposiciones que se refieren a la seguridad de la biotecnología agropecuaria, se encuentra la Resolución 289 de 1997 que establece los requisitos técnicos y de bioseguridad que deberá reunir la experimentación y/o liberación al medio de organismos vegetales genéticamente modificados y de microorganismos genéticamente modificados y/o sus productos, así como la Resolución 226 de 1997 que establece medidas de aislamiento. Una vez concedida la solicitud de liberación, se puede solicitar un permiso de “flexibilización”, lo que significa que para el caso de futuras liberaciones sólo se deberá presentar información sobre la superficie sembrada, la fecha de siembra, la localización de la liberación y la fecha de cosecha. (Dellacha 2003)

Las acciones para el control y manejo de OGM que las empresas quieren lanzar al mercado alimenticio y agrícola están a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) que otorga las autorizaciones solicitadas y es asistida por la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA)²⁴ que tiene a su cargo la evaluación de los distintos OGM sobre el ambiente. La evaluación de la aptitud para consumo humano y animal de los alimentos derivados de OGM está a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), y la evaluación del impacto de la liberación comercial del OGM sobre los mercados internacionales del país, está a cargo de la Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios (DNMA).²⁵

²⁴ Sus miembros son representantes de organismos públicos, a saber, el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal, el Servicio Nacional de Salud Animal, el Instituto Nacional de Semillas, el INTA, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y la Universidad de Buenos Aires, así como de organismos del sector privado, entre ellos la Asociación Argentina de Semillas y el Foro Argentino de Biotecnología. (Schaper, Marianne y Parada. 2001).

²⁵ Dellacha, Juan. 2003:177

Referente a los efectos de la biotecnología en la salud, se creó desde 1993 la Comisión Nacional de Biotecnología y Salud (CONByS), adscrita a la Dirección de la Administración Nacional de Alimentos y Tecnología Médica (Secretaría de Salud y Acción Social), y en el área medio ambiental la responsabilidad de las regulaciones corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, ahora dependiente del Ministerio de Salud.

Las regulaciones de estas instituciones se sustentan en las actividades de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y el Código Alimentarius que es la autoridad internacional más destacada en cuanto a la inocuidad alimentaria, pero cabe aclarar que no existe obligatoriedad para el cumplimiento de dichas regulaciones.

5.3.3 Liberalización al medio de Organismos Genéticamente Modificados

En el país se han otorgado de 1991 a 1998, 286 permisos para liberalizar al medio distintos tipos de cultivo y entre 1996 y 2005, 10 aprobaciones para la comercialización de los siguientes cultivos:

Cuadro 14
Eventos Genéticamente Modificados liberados para comercialización en el mercado argentino

Especie	Característica introducida	Solicitante	Año de aprobación
Soja	Tolerancia a glifosato (40-3-2)	Nidera S. A.	1996
Maíz	Resistencia a lepidópteros (176)	Ciba-Geigy	1998
Maíz	Tolerancia a glufosinato de amonio (T25)	AgrEvo S. A.	1998
Algodón	Resistencia a lepidópteros (Mon 531)	Monsanto Argentina S.A.I.C.	1998
Maíz	Resistencia a lepidópteros (Mon 810)	Monsanto Argentina S.A.I.C.	1988
Algodón	Tolerancia a glifosato (Mon 1445)	Monsanto Argentina S.A.I.C.	2001
Maíz	Resistencia a lepidópteros (Bt 11)	Novartis Agrosem S.A.	2001
Maíz	Tolerancia a glifosato (NK 603)	Monsanto Argentina S.A.I.C.	2004
Maíz	Resistencia a lepidópteros y tolerancia a glufosinato de amonio (TC 1507)	Dow AgroSciences S.A. y Pioneer Argentina S.A.	2005
Maíz	Tolerancia a glifosato (GA 21)	Syngenta Seeds S.A.	2005

Fuente: Cap y Trigo, 2006:10.

Según Juan Dellacha, (2003) para obtener permiso de comercialización los materiales son sometidos a un estudio de impacto ambiental para evaluar los riesgos caso por caso y de este modo determinar los peligros potenciales identificados a lo largo de la evaluación, estimándose en cada caso su probabilidad de ocurrencia así como las posibles consecuencias negativas de la liberación del OGM. En Argentina para la liberación de los primeros OGM se ha prestado poca atención a los posibles impactos directos e indirectos de los OGM sobre el ambiente en el corto, mediano y largo plazo sobre el ecosistema agrícola y los ecosistemas vecinos y, por tanto, muchas de las recomendaciones contenidas en esos estudios son extraídas de investigaciones hechas en otros ambientes y bajo otras condiciones de control.

5.3.4 Derecho de los consumidores

En relación al derecho de los consumidores, el gobierno argentino está todavía estudiando la posibilidad de exigir el etiquetado de los productos transgénicos, a diferencia de Brasil donde el gobierno emitió un decreto que establecía la obligación de etiquetar todos aquellos productos de consumo humano y animal que contuviesen más de 1% de ingredientes transgénicos. La Unión Europea, Corea y Japón se han pronunciado a favor del etiquetado obligatorio de los OGM, lo cual no significa que el total de las importaciones de estos países vaya a ser no OGM; de hecho, las variedades aprobadas en la Unión Europea son las mismas semillas transgénicas que produce Argentina. Esta aclaración resulta importante porque en la última disputa entre la Unión Europea y Argentina, la Organización Mundial de Comercio (OMC) por medio del órgano de solución de controversias, dio la razón a Argentina asegurando que las medidas de la Unión Europea afectaban las exportaciones argentinas de productos biotecnológicos al constatarse que el bloque europeo ignoró sus evaluaciones científicas que señalaban que los productos de biotecnologías son seguros, y posteriormente suspendió las aprobaciones de esos productos desde 1998. Dicha resolución estableció por tanto, que ningún miembro de la OMC podrá imponer medidas basadas en supuestos riesgos que no sea capaz de probar de modo veraz y objetivo.²⁶

5.3.5 Normativas ambientales en el gobierno federal, las provincias y los municipios

En cuanto el cumplimiento de las normativas ambientales se registra una creciente tendencia a promover la preservación ambiental en jurisdicciones provinciales y municipales, pero con la existencia de muchas fallas de coordinación entre las provincias y el gobierno federal, existiendo

²⁶ Chiaradia Alfredo. 2007:17 “Nuestra agricultura y la OMC”. La Nación. Buenos Aires. año 138, núm, 48,598. miércoles 17 de enero.

incluso posiciones contradictorias, incentivos y preferencias incompatibles entre los responsables de fijar respectivamente los objetivos de las políticas fiscal y ambiental. Este conflicto en el que prima la falta de coordinación entre autoridades se debe a factores de tipo político institucionales e históricos como el dominio legislativo por cúpulas partidarias nacionales relativamente insensibles a objetivos de política de carácter regional, el impacto negativo que ha ocasionado la Reforma Constitucional de 1994 sobre la normativa ambiental nacional al generar numerosas situaciones de conflicto entre el gobierno federal y las provincias por desarrollos que éstas últimas denuncian como avances sobre potestades jurisdiccionales propias, superposición de legislación y de funciones, y dificultades institucionales que enfrentan para encarar conjuntamente el diseño de programas y la gestión conjunta de actividades en casi todos los ámbitos de políticas públicas.²⁷

5.3.6 Apoyo a la ciencia y tecnología en transgénicos

A nivel nacional, la financiación de las actividades de investigación, desarrollo e innovación en la Argentina es atendida mayoritariamente por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) cuyos recursos provienen de aportes del presupuesto nacional y de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Opera a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) que apoya la generación de nuevos conocimientos, en temas básicos y aplicados, en instituciones públicas y sin fines de lucro y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) que se encarga de proyectos para mejorar la

²⁷ Resk Ernesto. 2005:37 Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino, Santiago. CEPAL. N° 115, noviembre.

productividad del sector privado, a través de la innovación y el desarrollo de nuevas alternativas tecnológicas.

5.3.7 Biotecnología Vegetal

En el campo de la Biotecnología vegetal hay varios grupos importantes como el INTA, el Instituto de Investigaciones en Ingeniería Genética y Biología Molecular (INGEBI-CONICET) y el Centro de Estudios Fotosintéticos y Bioquímicos (CEBOFI-CONICET), que han desarrollado vegetales transgénicos, algunos de los cuales se encuentran en la etapa de pruebas a campo. Existen además centros, institutos y grupos de investigación, dependientes de universidades, institutos nacionales y en gran medida del sector productivo que realizan actividades I+D en el campo de la Biotecnología²⁸

Como se señaló en el capítulo anterior, la tendencia indica que existe un aumento hacia la privatización de la ciencia y la tecnología en materia agraria. La realidad demuestra que la preeminencia del sector privado ha dado lugar a múltiples innovaciones tecno científicas que tienden a satisfacer las necesidades de los países ricos, provocando mayor limitación y dependencia del sector público. (Correa 1997)

Para Juan Dellacha (2003) en materia tecnológica no existe realmente un marco regulatorio estricto que considere las pérdidas o efectos negativos al ambiente, a la salud humana o al aumento de la pobreza como precio del progreso. Las políticas tienden a ser pasivas en cuanto a la protección de los recursos y la distribución de los beneficios, pues no son propensas a liberar los productos y mucho menos los procesos biológicos en que se basa la agrobiotecnología, de

²⁸ Dellacha, Juan. 2003:21

este modo, los institutos nacionales quedan en una posición menos importante en cuanto al desarrollo de productos y de tecnologías para procurar la protección medioambiental.

5.4 MERCOSUR y Bioseguridad

La proliferación de OGM en la región sudamericana ha generado, al igual que en el interior de cada uno de los países del MERCOSUR, un fuerte debate en que las posiciones de los gobiernos varían de un extremo al otro. Por un lado, Argentina ha adoptado de forma masiva los transgénicos y se caracteriza por la falta de regulación, por el otro, Brasil mantuvo una posición más cautelosa al limitar hasta el año 2007 este tipo de cultivos, mientras el resto de los estados miembro se mantienen a la expectativa.

A diferencia de Argentina, la situación regulatoria brasileña reflejó mayor cautela frente a los OGM por medio de políticas de mayor complejidad. Las autoridades federales emitieron anualmente desde el 2002 medidas de carácter excepcional destinadas a autorizar el tránsito y la exportación de los cultivos transgénicos en cada campaña, con lo cual se admitió implícitamente la existencia de un nivel creciente de producción de soja transgénica. Entre las medidas que adoptó el gobierno brasileño, se determinó que los agricultores podían guardar y resembrar las semillas provenientes de cultivos ilegales anteriores. Por otra parte, en virtud de la misma medida provisoria, se impusieron sanciones a los agricultores cuyos cultivos transgénicos causaren daños al medio ambiente, en especial contaminación por desarrollo de híbridos. Asimismo, se les prohibió vender semillas transgénicas en estados distintos a aquellos en que fueron producidas,

con lo cual las siembras quedaron circunscritas, en la práctica, al estado de Rio Grande do Sul.²⁹

Para poder comercializar la semilla propia obtenida por medios ilegales, los agricultores debían suscribir un documento, llamado términos de ajuste de conducta. Aquellos que no lo firmaren y causaren además algún daño al medio o a terceros por contaminación genética, estaban obligados a repararlo. Además, prohíbe el cultivo de soja transgénica en las áreas de conservación y protección ambiental y en las tierras indígenas. (Bárcena 2004).

La regulación hacia los OGM en Brasil dio lugar a la “Ley sobre Bioseguridad” cuya competencia corresponde a la Comisión Técnica Nacional sobre Bioseguridad (CTNBio)³⁰ que está integrada por 18 miembros, de los cuales siete pertenecen al gobierno y once representan a la sociedad civil. Dicha ley tiene la facultad de regular diversas actividades relacionadas con los OGM: construcción, cultivo, manipulación, transporte, comercialización, consumo, liberación y disposición. Los intereses protegidos son la vida y la salud de los hombres, de los animales y de las plantas, así como el medio ambiente. La ley también establece mecanismos de fiscalización de las actividades que utilizan las técnicas de la ingeniería genética, incluida la investigación científica que sólo pueden ser realizadas por personas jurídicas. Los órganos competentes en el plano federal son los Ministerios de Salud, de Agricultura y Abastecimiento, y de Medio Ambiente, dentro de estas funciones interviene, además, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través del control que tiene sobre la CTNBio. (Dellacha 2003)

²⁹ La Federación de la Agricultura de Río Grande del Sur (Farsul), asegura que 80% del total de soja cultivada en el estado es genéticamente modificada. La producción en esa zona alcanzó el año pasado con 9,6 millones de toneladas el 18,5% del total nacional. En Osava Mario.2008. <http://www.tierramerica.net/2003/1025/noticias2.shtml>

³⁰ La CTNBio es la institución encargada, según la ley, de expedir el certificado de calidad ambiental (CQB, por sus siglas en portugués).

Esta ley aporta elementos importantes en cuanto a la bioseguridad, como la participación de la sociedad civil en la CTNBio, la inclusión del ministerio de Ciencia y Tecnología a la temática de la bioseguridad, ya que en gran parte de los países este tema corresponde básicamente a los Ministerios de Agricultura, significa además un gran avance en cuanto a la reparación del daño medio ambiental y la protección de culturas indígenas.

A nivel regional, el MERCOSUR ampliado se adhirió a principios del 2007 a un proyecto que intenta armonizar las políticas sobre bioseguridad en materia agropecuaria. El proyecto promueve el desarrollo de la biotecnología intentando reducir el uso de insumos que puedan ser dañinos para el medio ambiente o que afecten la biodiversidad, al tiempo que, intenta mejorar la calidad y seguridad de los alimentos incorporando los logros obtenidos sin descuidar los riesgos que conlleva, en particular el uso de transgénicos. A pesar de este proyecto las iniciativas de bioseguridad aún tienen poco éxito en la región, y aunque se llevó a cabo la firma del proyecto aún hay múltiples comisiones legislativas que difícilmente aceptarán cumplir por unanimidad todos los puntos que implica. Asimismo, resulta difícil hacer efectivo el proyecto para armonizar las políticas sobre bioseguridad, ya que existen marcos legislativos precarios en la materia y la oposición argentina a la aprobación de dicho protocolo por su disenso en cuestiones como la prevención de la bioseguridad (vinculado al uso de transgénicos) y la redacción del principio precautorio que podría dar lugar a su aplicación, así como su indisposición a regular el derecho del consumidor y del medio ambiente.³¹

Dentro del MERCOSUR, las principales fuentes normativas en materia de bioseguridad han sido tratadas de alguna manera por el Subgrupo de Trabajo N°8 “Agricultura” y en menor medida por

³¹ El gobierno argentino no proporciona información ambiental para asegurar el derecho del consumidor a la información pública ambiental, como si lo hace Brasil en la Constitución de 1988. (Dellacha, 2003)

el Subgrupo de Trabajo N°6 “Medio Ambiente”³² que formula y propone estrategias que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera.

El problema para el cumplimiento de la normativa y el proyecto, es que en la práctica no hay una voluntad política de los países miembro para organizar una estructura institucional y jurídica que promueva la incorporación inmediata de las normativas MERCOSUR a las legislaciones nacionales, debido a los altibajos políticos, a las instituciones de los países ya las dificultades económicas y comerciales que influyen en el desarrollo del proceso de integración. (Bouzas y Fanelli 2002) A partir de esta situación, se han planteado ante el Grupo Mercado Común (GMC) reclamaciones por incumplimiento en la incorporación de distintas normas. El GMC dictó dos resoluciones tendientes a destrabar el problema, pero éstas no avanzan en la solución del problema concreto que radica en la reticencia política a cumplir con los compromisos jurídicos asumidos. (Dellacha 2003)

En cuanto a las disposiciones fitosanitarias y sanitarias en el SGT8, como la prevención de plagas, la unificación de pautas para la expedición de un certificado sanitario de semillas sobre la base del reconocimiento mutuo, cada uno de los países tiene su propio régimen de requisitos de calidad, por lo que el trámite, tiempo y condiciones pueden convertirse en una traba administrativa para la venta de productos importados y constituir así una restricción no arancelaria. En este punto, el gobierno argentino ha dado un paso más hacia adelante, al haber limitado el tiempo y los requerimientos para los productos alimentarios con autorización automática cuando la autoridad sanitaria no la expide, aceptando además normas técnicas del país

³² Dellacha Juan. 2003:232

de origen cuando existen acuerdos de integración económica, lo que representa un paso efectivo para posibilitar la integración aunque no se restrinja al MERCOSUR. (Dellacha 2003)

5.4 Reflexión sobre el complejo sojero argentino y el Medio Ambiente

El caso de Argentina, con una serie de variables ecológicas, económicas, políticas, sociales, culturales e históricas particulares, ha provocado que la soja RR no cumpla del todo con las expectativas que tenía el gobierno durante su introducción al país.

Los OGM fueron promocionados en el país bajo una apertura económica al mercado externo, lo que significó que desde su introducción el proceso agrícola y particularmente el complejo de la soja quedó subordinado a la lógica de los *agrobusiness*. Los beneficios que aportan estas semillas están obstaculizados por las tendencias históricas de desigualdad que prevalecen e incluso se acentúan en un contexto donde la rápida difusión de la tecnología se concentra en sectores ligados a las exportaciones.

La insuficiencia gubernamental de recursos materiales, de capacidad técnica, científica y financiera ha generado una disminución estatal en la investigación y el desarrollo de la biotecnología. El Estado y sus instituciones se han vuelto cada vez más débiles dando mayor libertad a las fuerzas del mercado que no integran la naturaleza a las condiciones generales de producción, al considerar que los recursos no tienen valor de mercado y únicamente son objeto de consumo y deterioro. Esta situación es reforzada además por un sistema nacional en que prevalece la visión corto placista, la cultura del individualismo, el consumismo y la corrupción en que la “sojización” del campo es la mejor opción para obtener resultados económicos rápidos.

Para el futuro se avizora una pérdida de mercados de soja y sus derivados a favor del consumo de aceite de palma por sus menores costos y por sus ventajas saludables, además porque la soja transgénica empieza a perder mercado por la polémica en torno a la aceptación de los OGM, factor que Argentina aún no le otorga importancia porque la discriminación de precios entre ambas semillas es nula y porque la separación de granos para diferenciar las variedades convencionales de las transgénicas implica mayores costos para los productores a causa del etiquetaje, pruebas, limpieza de los contenedores y transporte para evitar que se mezclen las semillas. Ante este escenario es muy probable que a largo plazo la sojización no sea la respuesta a los problemas económicos, “expertos coinciden en que el crecimiento “a tasas chinas” es cosa del pasado y no se repetirá el promedio del 8,84% anual del periodo 2003-2007.”³³

³³ Tigani, 2008:5

Conclusiones

La posición histórica de Argentina como exportadora de bienes agrícolas se refuerza hoy con el éxito económico que ha tenido la introducción y la expansión de la soja esencialmente transgénica. Actualmente, la poca autonomía de la industria agrícola solo le permite apoyarse en un sector agrario competitivo y en una diversificación limitada a esa especialidad.

El cultivo intensivo de la soja ha podido cubrir gran parte de la demanda internacional debido al desarrollo tecnológico, la capacidad de adaptación a los requerimientos del mercado, y de las mejoras en infraestructura y comercialización que han impactado profundamente en las interrelaciones sociales, políticas y económicas, provocando la convivencia entre viejas y nuevas estructuras por el continuo cambio que supone el proceso.

A nivel económico, el proteccionismo, los subsidios, los aranceles diferenciados entre otros factores han provocado que Argentina busque maximizar su producción y reducir costos para compensar la situación, generando un aumento de la competencia entre los países del MERCOSUR. Por tanto, este bloque regional, solo resulta valioso cuando los miembros requieren actuar en conjunto en negociaciones internacionales como la eliminación de barreras al comercio y políticas proteccionistas en instancias como la OMC.

A nivel social, el innegable éxito económico de la exportación de soja no impacta de manera óptima en todos los sectores sociales, las mayores ganancias se concentran en un pequeño sector productivo. Las tendencias históricas de desigualdad se han incrementando por la concentración

de todas las actividades relacionadas al complejo sojero y por el mayor acceso a recursos financieros y tecnológicos por grandes empresas nacionales o internacionales que se caracterizan por tener una buena capacidad de organización a nivel logístico y social. Sin embargo, “comparativamente con otras regiones, a pesar de una participación más activa que en otros períodos, el empresariado de los países del Mercosur tienen por delante un largo camino para perfeccionar las formas de representación de sus intereses en el proceso de integración subregional. Entre las decisiones adoptadas en la reunión de Ouro Preto a fines de 1994 se destaca la creación de un Foro Consultivo Económico Social cuya principal función sería dar mayor organicidad y sentido regional a los intereses empresarios.”^b No obstante, el sector de los grupos empresariales más poderosos ha mostrado un gran desinterés por una mayor institucionalización; un año después los avances en esta dirección fueron mínimos, observándose una clara preferencia por las prácticas de lobby ya desarrolladas a nivel nacional o los canales informales de presión como los paros agrarios y los fuertes enfrentamientos contra las políticas de Estado como las de retención de soja que ha impuesto el gobierno de Kirchner en los últimos años.

A pesar de que el crecimiento del sector soja ha generado empleos en toda la cadena del complejo, comparado con otras producciones, registra una menor tasa de ocupación por el nivel de inversión y facturación. La estructura social rural se ha vuelto más compleja y heterogénea inter e intra regionalmente, debido a fenómenos como el aumento de las inequidades y de pobreza rural, la migración campo-ciudad, la inserción laboral flexible y temporaria, la aculturación, la creciente ausencia de cooperativas y de otras organizaciones que representan a

¹ Hirst, 1996:5-6

los medianos y pequeños productores, predominando formas institucionalizadas de participación tanto a nivel nacional como del MERCOSUR.

En relación a las políticas agrarias, es posible concluir que están encaminadas a resolver problemas coyunturales, esencialmente a lograr beneficios económicos a través de medidas comerciales, dejando de lado medidas como la compensación de perdedores que surgen con el proceso de destrucción creativa. Con la disminución de las funciones del Estado y la presión internacional que propone la existencia de políticas como la Propiedad Intelectual (aplicadas como Derechos de Obtentor en Argentina) han dado lugar a una mayor influencia del sector privado en la producción, mayor concentración en la tenencia de la tierra, el desarrollo y adopción de ciencia y tecnología, capacitación de recursos humanos para el campo según las necesidades internacionales. Sin embargo existe un poco más de cohesión entre el sector privado y público por la importancia que representa este rubro a nivel nacional.

En cuanto al medio ambiente, las ventajas naturales argentinas siguen siendo un factor determinante para la productividad agraria, pero es innegable que empiezan a darse señales sobre el límite de estas ventajas para asegurar grandes exportaciones. En este sentido, la soja transgénica se ha convertido en la respuesta de aquellos productores que buscan incrementar su producción; a través de la adaptación de nuevos productos y procesos que provienen del exterior. Este proceso no está libre de costos como los efectos del monocultivo al ambiente, e interrogantes como el debate entre los diferentes actores sociales sobre los efectos positivos y negativos de los transgénicos muestra el juego de intereses que va más allá de las certidumbres o incertidumbres científicas para convertirse en la defensa de argumentos muchas veces

reduccionistas, donde gran parte de los ciudadanos fungen como meros espectadores tanto en el debate como en las políticas nacionales.

Debido a que la estructura política, institucional y legal argentina ha demostrado ser incipiente y con bajos niveles de cautela en materia biotecnológica, ha dado lugar a la expansión de la soja transgénica en áreas no tradicionales y a la absorción de otros cultivos. Las políticas de bioseguridad no son integrales, ni superan la sectorización, dándole prioridad a asuntos relacionados al libre comercio, obstáculos técnicos al comercio y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como los derechos de Propiedad Intelectual vinculados al comercio internacional.

La tecnología y la biotecnología han sido adoptadas prácticamente al mismo tiempo que en Estados Unidos, en un contexto de estructuras de mercado concentradas sobre todo por el sector privado, donde pequeñas y medianas empresas son poco competitivas y las instituciones y regulaciones son débiles e influenciadas por el nuevo paradigma biotecnológico, lo que ha provocado la desaparición y aplicación de formas de producción, la exclusión y surgimiento de algunos actores, la modificación, desaparición o creación de instituciones, políticas y leyes, el impacto directo e indirecto de los OGM sobre el ambiente, entre otros efectos.

Resulta evidente que el medio ambiente no es prioridad dentro de las políticas nacionales ni del MERCOSUR, dichas políticas son poco profundas y la mayoría de las veces paliativas, existiendo además contradicciones entre las provincias, el gobierno central y los municipios, y entre los países del bloque. A pesar de la firma de acuerdos internacionales existe una pobre reglamentación al respecto, enfocándose sobre todo a las autorizaciones para experimentar y

liberalizar los OGM en el ambiente. Los estudios, el control y la supervisión sobre los OGM y sus impactos en el medio ambiente son nimias y ejercen poca influencia en las regulaciones.

La sojización del campo argentino está dando rápidos resultados económicos, pero no representa un modelo sustentable porque se han desaprovechado otros recursos a cambio de exportaciones basadas en recursos naturales con poca elaboración y escaso valor agregado y porque ha aumentado la concentración del manejo de la soja RR en la siembra, tecnologías, manipulación y comercialización, por la existencia de los OGM pero también por la estructura política y social, las externalidades que surgen del sistema económico, la gestión pública, la corrupción, el consumismo y la exclusión del medio ambiente como condición necesaria de producción.

En cuanto al MERCOSUR es posible concluir que los impactos de la sojización reflejan y son a su vez parte de la problemática de integración regional al ser un proceso muy fragmentado y muy sectorializado que no se ha producido sin contradicciones, ya que dentro de los países del bloque predominan características comunes que afectan el eficaz desempeño del sector así como a la integración:

- ▼ Desde el periodo de la apertura económica se han expandido con más fuerza las empresas privadas y disminuido la participación del Estado en el área de investigaciones básicas y aplicadas. Sin embargo algunas instituciones públicas tecnológicas en Brasil han logrado adaptarse más eficientemente a las nuevas reglas del juego competitivo y a las nuevas dinámicas de los sistemas agroalimentarios, articulándose más eficientemente con las nuevas empresas privadas que el resto de los países del bloque.
- ▼ Políticas de corto plazo cuya prioridad es el mercado internacional y el crecimiento económico.

- ✓ Entorno macroeconómico no equilibrado.
- ✓ Instituciones débiles.
- ✓ Erosión social y ambiental que representa un obstáculo para el bloque porque la prioridad de los países son sus problemas internos, dejando el proceso de integración a intereses de tipo comercial.
- ✓ Falta de confianza de las sociedades y de los gobiernos sudamericanos a la integración regional, ya que prefieren unirse a bloques ya constituidos y a negociaciones preferenciales con países fuera del bloque, incluso “puede afirmarse que los estados latinoamericanos respetan más las obligaciones contraídas en el marco extraregional como puede ser la OMC, que entre ellos mismos.”²

Ante este escenario común, el MERCOSUR no ha podido establecerse como una integración altamente exitosa, lo que ha acentuado o generado problemáticas clave al interior del bloque:

- Si bien el MERCOSUR es la organización regional más dinámica dentro de América Latina, y es un éxito económico en cuanto al aumento de intercambio comercial, existen fuertes relaciones de competencia entre los Estados miembros, sobre todo entre Argentina y Brasil quienes son rivales en la producción de soja y en la búsqueda de nuevos mercados. Las políticas económicas de cada uno de los países generan mayor competencia puesto que un país gana a costa de la pérdida equivalente o mayor de los restantes socios comerciales.

² Real, 2000:7

- Incipiente interrelación entre sus miembros por la falta de voluntad política de los países para organizar una estructura jurídica e institucional. Se flexibilizan mucho los compromisos porque no están dispuestos a restringir el margen de libertad para la aplicación de las políticas de los gobiernos provincial y federal. En el caso de la bioseguridad no hay coordinación, apenas existe un proyecto para armonizar las políticas sobre bioseguridad que seguramente tendrá la oposición de Argentina por la incorporación del principio precautorio, etiquetado de productos, entre otras medidas que afectan su posición exportadora.
- El MERCOSUR padece de un déficit de institucionalidad asociado a la falta de credibilidad del proyecto, a la ineficiencia de su sistema de producción de reglas, a la fragilidad de los mecanismos que "obligan" a los Estados nacionales al cumplimiento de las reglas acordadas y al pobre grado de efectividad de los compromisos asumidos en el ámbito subregional.
- El papel de las instituciones marca negativamente al proceso económico del complejo sojero ya que el cambio institucional es lento y pausado; en contraste con el cambio de la estructura económica que es más rápido. Esta tendencia se refleja en un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean, lo que constituye un obstáculo para la integración regional porque ningún país ofrece una base sólida para promover el desarrollo del bloque con políticas que se desarrollen a la par de los cambios económicos y sociales.
- El elemento integrador del MERCOSUR se limita a lo comercial, dejando en segundo plano temáticas como lo social y lo político, incluso los recursos naturales son vistos como mercancías y no como objeto de debate o estudios de impacto.

- Desigualdad en los niveles de desarrollo e industrialización. Ninguno de los miembros ha asumido la tarea de financiar a los países más atrasados y débiles para promover la integración o para sustentar económicamente el proceso de integración, por el contrario, Brasil intenta mantener su hegemonía regional a través de negociaciones donde predomina la competencia y el conflicto económico, dado que el costo político por ceder soberanía al MERCOSUR puede resultar muy alto. Brasil carece de una moneda con las condiciones para constituirse en el referente de todos los países del bloque. Argentina tampoco está dispuesta a arriesgar por una integración que podría mermar su posición como potencia regional.
- Asimetrías en materia económica, en tamaño, población, en ciencia y tecnología, en nivel de desarrollo, costos de los factores y estructura institucional. En cuanto al complejo oleaginoso en Brasil y Argentina, las asimetrías tienden a reducirse, pero al ser competidores en el mercado mundial no han podido desarrollar una estrategia conjunta, ni una armonización de las políticas tecnológicas y comerciales, situación que se agrava con la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas. La falta de coordinación entre las políticas nacionales de los países miembro, no impulsa la transformación productiva y muy poco la incorporación tecnológica, no se incentiva la especialización intrasectorial sino intersectorial. La falta de coordinación incluso en política comercial afecta al Arancel Externo Común (AEC) por la preeminencia de regímenes preferenciales, especiales de importación, etc.
- Gran influencia de los grandes productores y empresas nacionales y transnacionales, ellos impactan positiva o negativamente en la integración según sus estrategias. Aún hay una incipiente organización inter-empresarial, el sector privado de los diferentes países aún no

logra organizarse en cuanto al papel que cada uno habrá de desempeñar en el mercado común.

- A pesar de su posición más cautelosa hacia los transgénicos, Brasil ha seguido los pasos de Argentina en cuanto al desarrollo de cultivos genéticamente modificados con el fin de incrementar su competitividad.

Es por los factores anteriores, que el complejo sojero ha representado un éxito económico al menos en el corto plazo, pero también ha sido un factor de cambio importante en el medio ambiente, ha modificado la estructura general de la producción, la sociedad y las instituciones, y ha influido en el proceso de integración regional porque el complejo sojero y la débil estructura política y económica de la organización no han logrado sino un acuerdo apenas económico que difícilmente podrá prolongarse en el tiempo, ya que los intereses puramente económicos tienden a segmentar y dividir, y además porque no se ve un beneficio común para todas las partes.

Bibliohemerografía

Abalo, Carlos. 1998. Especialización agroalimentaria y diversificación industrial en la Argentina; Hacia un nuevo paradigma de inserción en la economía mundial. Buenos Aires: Colección la Argentina que viene, Fundación para la Revolución de los Alimentos.

Adelman, Jeremy. 1994. Frontier development, land, labour, and capital on the wheatlands of Argentina and Canada 1980 – 1914. Oxford: Clarendon Press.

Anaya, Gerardo. (coord.), 1995. Neoliberalismo. México. Universidad Iberoamericana.

Anuario estadístico FAO 2005-2006. 2007. Vol. 2. Comercio exterior.

Aspiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Michel Khavisse. 2004. El Nuevo poder económico en la Argentina de los años 80. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ayala Espino, José. 2004 “Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico”. México. Fondo de Cultura Económica.

Bárcena Alicia, et al. 2004. Los transgénicos en América Latina y el Caribe: Un debate abierto. Santiago de Chile: CEPAL.

Bekerman, Marta. 1997. Balance de la Integración. Encrucijadas UBA, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Vol. 6, año 3, noviembre.

Blázquez-Lidoy Jorge, Javier Rodríguez y Javier Santiso. 2006. “¿Ángel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina”, Revista de la CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago. Vol. 90, diciembre, 17-43.

Borón, Atilio. 2007 “*Política e integración económica*”, Acción en defensa del cooperativismo y del país. Buenos Aires. Vol. 971, Año 41, Primera quincena de febrero, 5.

Bouzas, Roberto. 2002 Realidades nacionales comparadas. Argentina: Programa MERCOSUR de la Fundación OSDE

Bouzas, Roberto y José María Fanelli. 2002. MERCOSUR: Integración y crecimiento. Buenos Aires: Colección temas del sur, Grupo Editor Altamira, Fundación OSDE.

Brazilian agriculture, the harnessing of nature’s bounty. 2005. The economist. Estados Unidos, vol. 377, núm. 845, noviembre, 5-11

Cap, Eugenio y Trigo, Eduardo. 2006. Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina. Argentina: ArgenBio.

Castella, Aldo. 2006. “Agricultura transgénica, regalías y soberanía” Ponencia presentada en el Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires. Agosto.

Chiaradia, Alfredo. 2007. “Nuestra agricultura y la OMC”. La Nación. Argentina. Vol. 48,598, Año 138, 17 de enero, 17.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López. 1998. “Desarrollo Económico”, Trabajos presentados en las segundas jornadas de Investigación en Economía, Buenos Aires, Vol. 38, 69-103.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López. 2002. Gasto, Inversión y Financiamiento para el Desarrollo Sostenible en Argentina. Santiago, N° 52, octubre.

Correa Carlos. 1997. "Las fronteras de la ciencia". Encrucijadas, MERCOSUR mucho más que un mercado. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, año 3, n° 6, Noviembre.

Dellacha, Juan, et al. 2003. La Biotecnología en el MERCOSUR, Regulación de la bioseguridad y de la Propiedad Intelectual. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, CONICET.

Di Tella Guido, Zymelman Manuel. 1973. Los ciclos económicos argentinos. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Emmot Bill. 2005. "Brazilian agriculture, the harnessing of nature's bounty". The economist. Estados Unidos, Vol. 377 N° 845, Noviembre 5-11. 73 p.

Estefanell Gonzalo, Caracciolo de Basco Mercedes, 1997. El sector agroalimentario argentino en los 90'. Buenos Aires: IICA.

Ferrer, Aldo. 1981. La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Ciudad de México: Fondo de cultura económica.

Ferrer, Aldo. 1996. "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectiva". Desarrollo Económico. Buenos Aires, Vol. 140, enero- marzo, 758

Ferrer, Aldo. 1997. "Los dos modelos del MERCOSUR, Integración sostenible o Consenso de Washington" Encrucijadas, MERCOSUR mucho más que un mercado. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, año 3, n° 6, Noviembre.

Fescina, Andrés. 2007. "Los subsidios injustos en los países poderosos". La Nación, Argentina. Vol. 48,598. Año 138, 17 de enero, 17.

Garramón, Carlos. 1992:84 Situación y perspectivas de la producción de granos de la República Argentina. En Competitividad y MERCOSUR. Montevideo. FESUR, Colección Logos.

Gilberti, Horacio. 1997. "Los pequeños productores frente a los procesos de integración. Los efectos sobre el agro". Realidad Económica. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Vol. 129, 1 de enero-15 febrero.

Grobocopatel, Gustavo y Miró, Daniel. 2002. Oleaginosas Eficiencia productiva, sustentabilidad y calidad, en Revista de Información sobre Investigación y Desarrollo Agropecuario. Argentina. Ediciones INTA, Año II, N° 3, Diciembre.

Guajardo Soto, Guillermo. 2008. Estudio preliminar. Innovación y empresa: Perspectivas históricas comparadas de México, España y América Latina. En Guajardo Soto Guillermo (coord.). Innovación y Empresa. Estudios históricos de México, España y América Latina. México DF, CEIICH, UNAM, Fundación Gas Natural. 15-41

Guajardo Soto, Guillermo. (coord.). 2005. Ni éxito, ni fracaso. Ideas, recursos y actores en las políticas económicas latinoamericanas del siglo XX. México. UNAM.

Gussoni, Humberto. 2006. "El campo se afianza cada vez más". Universo Económico, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Vol. 79, Año 16, Abril, 14-20.

- Gutman, Graciela. 2000. Trayectoria y demandas tecnológicas de las cadenas agroindustriales en el MERCOSUR ampliado-oleaginosas: soja y girasol. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario del Cono Sur, Serie de documentos n° 3.
- Hernández, Antonio. 2008:26 “México renuente a usar semillas transgénicas”. Milenio. México. 14 de marzo.
- Herrscher, Enrique. 2006. “Para qué sirve el enfoque sistémico”, Universo Económico, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Vol. 79, Año 16, Abril, 50-55.
- “Informe MERCOSUL N° 11, segundo semestre 2005, primeiro semestre 2006.” 2006. Departamento de Integraçao e Programas Regionais. Buenos Aires. INTAL, Noviembre.
- Maculay y Bushnell. 1989. El nacimiento de los países latinoamericanos. Ed. Nerea. Madrid.
- Mallon, Richard. 1973. La política económica en una sociedad conflictiva, el caso argentino. Buenos Aires: Amorrortu editores. 83-114.
- Maiztegui, Gabriela, Alejandra Vieitez y Leonardo Filippini. 2002. Estrategias para las aplicaciones de los DESC. Argentina. Servicio Habitacional y de Acción Social y Centro de Estudios Sociales y Legales. 26.
- Mc Affe, Kathleen. 2002. Neoliberalism on the molecular scale. Economic and genetic reductionism in biotechnology battles. Estados Unidos: Pergamon, Geoforum, 203-219.
- McGann, Thomas. 1966. Argentina, The divided land. Nueva Jersey: Van Nostrand Company Inc, Princeton. 39-73.
- Mermot, Carlos y Luis Plouvier. 1992. Competitividad y MERCOSUR, Montevideo: FESUR, Colección Logos. 46-102.
- Morales César y Shaper Marianne. 2004. “Las nuevas fronteras tecnológicas: Los transgénicos y sus impactos en América Latina y el Caribe”. Los transgénicos en América Latina y el Caribe: Un debate abierto. Santiago de Chile. CEPAL.
- “La crisis alimentaria: claves mínimas.” Este País. México. N° 209. Agosto 2008. 68p.
- Obschatko, Edith. 1997. Articulación productiva a partir de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Documento de trabajo 74.
- Otero, Gerardo, et al. 2002. Clusters productivos en la provincia de Buenos Aires. Segunda Parte. La Plata. Cuadernos de Economía. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Junio.
- Pengue, Walter Alberto. 2001. Impactos de la expansión de la soja en Argentina, Globalización, desarrollo agropecuario e ingeniería genética: Un modelo para armar. Buenos Aires: Biodiversidad 29, Julio.
- Rapopport, Mario. 2001. Historia económica, política y social de la Argentina desde 1880 a 2000. Buenos Aires: Editorial Buenos Aires.
- Real Ferrer, Gabriel. 2000. Integración económica y medio ambiente en América Latina. Madrid: McGraw Hill.

- Resk Ernesto. 2005. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino, Santiago. CEPAL. N° 115, noviembre.
- Romano Jorge. 1997. Actores sociales agrarios brasileños en el MERCOSUR. Realidad Económica. La argentina frente a los procesos de integración regional. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Vol. 129, 1 de enero-15 febrero.
- Rougier, Marcelo. 2005. Desarrollo y Financiamiento Industrial en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. En Guajardo Soto, Guillermo (coord.). Ni éxito, ni fracaso. Ideas, recursos y actores en las políticas económicas latinoamericanas del siglo XX. Ciudad de México. Plaza y Valdes Editores.187-248
- Rouquié, Alain y Ricardo Sidicaro. 1982. Argentina hoy, Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina. México: Siglo XXI, 51-104.
- Rubio, Blanca. 2001. Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agro exportadora neoliberal. México: Plaza y Valdés. 17-214.
- Schaper, Marianne y Soledad Parada. 2001. Organismos Genéticamente Modificados: Su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile. Santiago: Serie CEPAL N° 43, noviembre.
- Schumpeter, Joseph A. 1963. Capitalismo, Socialismo y Democracia. México. Aguilar. Tercera edición.
- Schvarzer, Jorge. 1986. La política económica de Martínez de Hoz, Buenos Aires, Hispanoamérica.
- Schvarzer, Jorge. 1996. La industria que supimos conseguir, una historia política social de la industria argentina. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Schvarzer, Jorge. 2005. “Las tres etapas del desarrollo argentino,” Ponencia presentada en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Ciudad de México.
- Schvarzer, Jorge. 2004. “El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar”, Los rostros del Mercosur, Buenos Aires.
- Solberg, Carl E. 1987. The Prairies and the Pampas, agrarian policy in Canada and Argentina, 1880-1930. California: Stanford University Press.
- Stok Gustavo. 2008. “La lección sudamericana. Argentina y Brasil son potencias en el desarrollo de cultivos transgénicos. ¿Qué papel juega México?” Expansión.México. 9 de junio 2008. Año XXXIX. Número 993. 83-88.
- Thornton, Ricardo, Gustavo Cimadevilla y Daniel Cáceres. 2003. La extensión rural en debate, Concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el MERCOSUR. Argentina: Ediciones INTA.
- Tigani, Pablo. 2008. “Argentinos aprueban la intervención legislativa”. Excelsior. México. Viernes 20 de Junio. Año XCII, tomo II. N°33.161. Global 5 p.
- Trejo, Pedro. 2004. Políticas públicas y agricultura en América Latina durante la década del 2000. Santiago: Serie Desarrollo productivo N° 152, CEPAL.

Trigo Eduardo. 2002. Los transgénicos en la agricultura Argentina: Una historia con final abierto. Buenos Aires. Libros del Zorzal.

Vuelen, Carlos y Jorge, Elustondo. 2002. Oleaginosas Eficiencia productiva, sustentabilidad y calidad. Revista de Información sobre Investigación y Desarrollo Agropecuario INTA. Argentina. Año II, N° 3, diciembre, 187.

Witcombe John. 2006. “Selección varietal y fitomejoramiento participativo: Los últimos 10 años” Investigación y Desarrollo Participativo para la Agricultura y el Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Ottawa. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Sitios de Internet

Ablin, Eduardo y Paz, Santiago. 2002. “Hacia la trazabilidad en el mercado mundial de soja: una nueva mirada a la ley de la oferta y la demanda”. Abril. <http://www.silvaculler.com.ar/library/trazabilidad-bc.pdf> (Consultada el 26 de febrero de 2009).

Biología transgénica en la Argentina. 2007. Página web http://www.buenasiembra.com.ar/ecologia/articulos/biologia_sojalizacion1.htm (Consultada el 14 de abril de 2007)

Bisang Roberto y Sztulwark Sebastián. 2005. Tramas productivas de alta tecnología y producción. El caso de la soja transgénica en la Argentina. Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Página web http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/textos/22_2.htm (Consultada el 15 de diciembre de 2005)

Bravo, Elizabeth. 2004. “El cuestionamiento de la Propiedad Intelectual en la Agrobiotecnología, Acción Ecológica”. Página web <http://www.accionecologica.org/webae/images/docs/bioagri/elcuestionamientode.doc> (Consultada el 12 de Abril 2007)

“Convenio sobre la Diversidad Biológica”. 1992. Página web <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/convencion%20sobre%20diversidad%20biologica.pdf> (Consultada el 13 de Febrero 2007)

“El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América latina y el caribe”. 2005. Página web <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22749/panorama2005.pdf> (Consultada el 25 de Junio 2006)

Halperin, Arturo. 1998. Frondizi: ¿El último intelectual en el poder?, Clarín.com. 22 de febrero. Página web <http://www.clarin.com/diario/1998/02/22/i-02010d.htm> (Consultada el 12 de febrero de 2006)

Hernández, Vladimir, ¿Crisis alimentaria en ciernes? BBC Mundo. Página web http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7340000/7340988.stm (Consultada el 1 abril 2008)

Hirst, Monica. 1996. “La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología”. En Estudios Avanzados. Vol.10 no.27 São Paulo Mayo-Agosto. Página web: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141996000200013&script=sci_arttext (Consultada el 20 de febrero 2009)

INDEC, Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas 1998 – 2001: 2005. <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/16/publicacion-enit-2005.pdf> Consultada el 5 de junio de 2007)

INDEC. Último censo realizado en 2001. Página web: <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp> (Consultada el 13 de enero de 2007)

Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Comercio Exterior argentino” 2004. Página web <http://www.indec.mecon.ar/> (Consultada el 8 de diciembre de 2006)

Lacey, Hugh. 2002. “OGMs: A estrutura da controversia” Página web <http://www.comciencia.br/reportagens/transgenicos/trans12.htm> (Consultada el 2 de Junio 2007)

Lapolla Alberto. 2005. La siembra directa: La Segunda Revolución de las Pampas. En www.buenasiembra.com (Consultada el 5 de junio de 2007)

Mathó Meabe, Ricardo. 2007. “El gobierno K tiene un sesgo anticampo; no hay política agropecuaria” Página web <http://www.radiosudamericana.com> (Consultada el 21 de Junio 2007)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Organización Mundial de la Salud. 1997. “Grasas y aceites en la producción humana. Roma. OMS.” Página web <http://www.fao.org/docrep/v4700s/v4700s09.htm> (Consultada el 2 de Agosto 2007)

Osava, Mario. 2002. “Transgénicos cada día más enredados”. Página web <http://www.tierramerica.net/2003/1025/noticias2>

Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas. 2004. Página web: www.isaaa.org (Consultada el 11 de marzo de 2009)

Tapella, Esteban. 2005. “Globalización y transformación de la estructura social agraria en Argentina: ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas?” Página web <http://www.revistakairos.org/k12-archivos/tapella%20esteban.pdf> (Consultada el 12 de Mayo 2006)

“Transgénicos, entre prohibición y producción masiva”. 1999. Página web [http://www.redtercermundo.org.uy/revista del sur/texto completo.php?id=764](http://www.redtercermundo.org.uy/revista%20del%20sur/texto%20completo.php?id=764) (Consultada el 1 de Agosto 2007)

“EUA Querem supersoja para enfrentar o Brasil”. 2003. O Primeiro jornal online de Mato Grosso. Brasil. 30 de septiembre. Página web www.cpcmercosur.gov.br (Consultada el 10 de Julio 2007)

Asociación de Semilleros Argentinos (ASA) <http://www.asa.org.ar> (Consultada el 27 de Abril 2006)

Greenpeace Argentina <http://www.greenpeace.org.ar> (Consultada el 17 de Abril 2007)

Portal Oficial del MERCOSUR <http://www.mercosur.int> (Consultada el 9 de Febrero 2006)

Imágenes

Anales de la Sociedad Rural Argentina. Año 1997. Vol. CXXXI. Para los años 1997/98: Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación.

http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Mapa_de_MERCOSUR_17_08_2006.png (mapa MERCOSUR) (Consultada el 23 de octubre 2005)

Idia XXI. 2002:32 Revista de Información sobre Investigación y Desarrollo Agropecuario, Año II, Dic. N°3.

Martínez, Cordone, Gudelj. 2003. Uso y manejo de fertilizantes en Argentina, Bolivia y Uruguay. Situación actual y perspectivas. Mercosoja. Buenos Aires. INTA. 18 p. (Consultada el 24 de Mayo 2007)

www.chasque.net/rmartine/hidrovia/mapas.html (Consultada el 15 de noviembre de 2006)