

# El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional

Yolanda Trápaga Delfín\*

## Un acuerdo difícil

Los años ochenta se han caracterizado por grandes tensiones, desequilibrios y mutaciones estructurales en la economía mundial. La agricultura no ha sido ajena a esta situación. Incluso, para muchos de sus actores fue un período de crisis, principalmente en la primera mitad del decenio.

Caída en el valor de los activos agrícolas, disminución de las exportaciones, estancamiento de la demanda, desplome de los precios, aumento de las tendencias proteccionistas, fuerte intervención estatal para mantener los ingresos de los agricultores y sostener los precios, sobreproducción y crecimiento de las reservas mundiales de granos, a la par de hambrunas en algunas regiones del mundo y de altos índices de desnutrición en la mayoría de los países en desarrollo, son algunas de las manifestaciones características de la evolución agrícola de los ochenta.

La acumulación de desequilibrios y de tensiones en la agricultura la fue convirtiendo en uno de los focos de mayor atención y de disputa entre los países industriales, principales productores de granos en el mundo. Esto llevó a que en 1986 se le incluyera como uno de los temas centrales en la Ronda de Uruguay de negociaciones multilaterales del GATT.

En este trabajo se analiza el contexto en que se ha de dar un acuerdo supranacional de reorganización del funcionamiento de los intercambios y de las estructuras agropecuarias. En todo caso, el interés se centra en examinar la historia agrícola reciente de los países que han protagonizado la reproducción mundial de este sector. De esto será posible extraer algunas lecciones pertinentes en momentos en que se adoptarán decisiones fundamentales que afectarán no sólo al comercio mundial agrícola, sino también a las estructuras y las políticas internas de los diferentes países.

Los debates en el GATT deben llevar a las economías del Tercer Mundo a asumir un papel activo que les permita no vulnerar definitivamente sus posibilidades de desarrollo agropecuario. Para ello, deben tomar en sus manos el manejo de políticas económi-

cas conducentes a la soberanía alimentaria, sin subordinarse pasivamente a las tendencias de liberación estimuladas por las necesidades de reforma a las que se enfrentan las naciones industrializadas.

En estas condiciones, es evidente la necesidad —como un imperativo de política económica— de hacer de la agricultura un sector de sustento del desarrollo socioeconómico de los países que dependen de manera creciente de los suministros de alimentos que obtienen en el mercado internacional, como sería el caso de México. Así se ha hecho en los países desarrollados y, como ahora resulta evidente, ocurrió en algunas naciones asiáticas (Corea del Sur, Taiwán, Tailandia).<sup>1</sup>

El desarrollo exitoso de los procesos del agro en la segunda mitad de este siglo ha involucrado en todos los casos la intervención activa y permanente del Estado, como regulador y garante de una reproducción acorde con las necesidades nacionales de aprovisionamiento oportuno y constante de bienes salario y materias primas para la industria.

La participación estatal en la agricultura ha dado a los países desarrollados una vocación agrícola que no obedece al rasero de las ventajas comparativas, sino a una cuestión estratégica de desarrollo, en un primer momento, y de control de mercados, después. Esto se manifiesta claramente en las tendencias dominantes durante los ochenta: la producción de grandes excedentes de bienes agrícolas en las economías centrales, con base en dosis masivas de capital (en forma de subsidios a la actividad agropecuaria, propicia lores de un marcado movimiento a la baja de los precios internacionales) y, sobre todo, la restructuración de los equilibrios agrícolas internacionales y la profundización de las asimetrías en los intercambios comerciales en el mundo.

En los noventa se agudizarán estas tendencias y esta división del trabajo agropecuario internacional, aunque con modalidades más complejas que obedecen a la preponderancia absoluta de las potencias productoras de alimentos sobre los países del Tercer Mundo.

\* Profesora titular de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

1. Véase Yolanda Trápaga Delfín, "La agricultura en la Cuenca del Pacífico", en *México ante la Cuenca del Pacífico*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989.

Sin embargo, el reto para el primer grupo será construir un marco capaz de conciliar sus variados y contrapuestos intereses internos con la necesidad de reglas internacionales para el comercio agrícola, una coordinación efectiva que permita administrar la mutación de fin de siglo y sea capaz de disminuir los desequilibrios y de evitar una guerra agrícola abierta, manifiesta ya en los ochenta como una guerra fría de subsidios.

Para el segundo grupo de países, y para México en particular, es el turno de poner sobre la mesa el fracaso de sus modelos nacionales de reproducción del campo y aprovechar la última llamada para recuperar el tiempo y las esperanzas perdidas, antes de aceptar una negociación que acabe de dismantelar las posibilidades de soberanía alimentaria y profundice la división Norte-Sur.

### La Ronda de Uruguay: entre la coordinación y la disputa

La Ronda de Uruguay se ha caracterizado por las difíciles negociaciones para liberar los mercados agropecuarios (cereales, oleaginosas, carne, leche). Desde 1986, los principales productores mundiales sólo han coincidido en la necesidad de un acuerdo global como condición *sine qua non* para modificar las políticas agrícolas nacionales y disminuir los costos del ajuste.

En abril de 1989 las discusiones sobre el comercio internacional de productos del agro llevaron a establecer un acuerdo marco de reducciones progresivas o de congelación de los subsidios. Con ello se desembocaría, a fines de diciembre de 1990, en un programa de largo plazo de reformas agrícolas cuya aplicación debería comenzar a más tardar un año después.<sup>2</sup>

A pesar de este acuerdo, ninguna medida se ha puesto en marcha con relación a la apertura de los mercados agrícolas de los países desarrollados. Por el contrario, se ha agudizado la disputa por los mercados con base en fuertes subsidios.

El debate en la Ronda de Uruguay ha girado en torno a la propuesta de Estados Unidos de liberar el comercio agrícola en forma rápida y global. No deja de ser irónica esta posición si se recuerda que fue precisamente este país el que impuso, a pesar de la oposición de algunas naciones europeas, un tratamiento especial a dicho sector en 1948, cuando se formalizó la creación del GATT.<sup>3</sup> Así se permitió el funcionamiento de los aranceles y las cuotas a la importación, al igual que los subsidios a la producción y a las exportaciones.

Esta regulación internacional del comercio abrió las puertas a la generalización de los programas y de las políticas de sostén y protección a las agriculturas nacionales, que Estados Unidos predicaba desde los años treinta. La hegemonía de este país a fines de la segunda guerra mundial le permitió imponer un criterio de política nacional como norma de organización agrícola internacional. Las consecuencias de esta actitud se le revirtieron en los años ochenta.

2. Una descripción detallada de los acuerdos de la reunión de abril de 1989 se encuentra en la revista *Focus*, del GATT, en especial el número de mayo de ese año.

3. Véase T.K. Worley, "Agriculture and the GATT: Past and Future", International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, 1988.

Los planteamientos actuales de Estados Unidos consisten en:

- 1) Reducir considerablemente todas las barreras no arancelarias a la importación y transformarlas en aranceles bien establecidos, con el fin de eliminarlos por completo en un período máximo de diez años, así como establecer el mayor rigor científico en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- 2) Eliminar los subsidios a la exportación en un plazo de cinco años.
- 3) Disminuir al mínimo los apoyos a la producción.

Sin duda, detrás de la nueva posición estadounidense están la pérdida de mercados agrícolas y los llamados déficit gemelos, ya que una liberación de los mercados permitiría no sólo reducir el déficit fiscal de Estados Unidos, al disminuir el monto de los programas de apoyo al agro, sino también penetrar en mercados como el europeo y el japonés, cuyos niveles de subsidios son más altos, y fortalecer con ello su posición comercial. No debe olvidarse que una parte considerable del déficit comercial estadounidense se da con Japón y que éste es uno de los países con mayor grado de protección del sector agrícola.

Desde diciembre de 1989, las propuestas de otros actores relevantes en las negociaciones ponen en evidencia posiciones irreconciliables, de acuerdo con planteamientos de política económica nacional que cuestionan seriamente la viabilidad del acuerdo previsto para fines de 1990.

Por su parte, la CEE propone:

- 1) Ligar de manera más estrecha las medidas nacionales con las internacionales, buscando que la agricultura avance más hacia el mercado externo, pero sin cambiar en lo fundamental el funcionamiento actual del sector agropecuario.
- 2) Mantener el sistema de recaudación fiscal sobre las importaciones (aunque se podría modificar la forma de calcularlo), así como disminuir la brecha entre los precios internos y los internacionales, aunque sin desaparecerla.
- 3) Finalmente, frente a la propuesta estadounidense de eliminar por completo los subsidios a la exportación, instrumentar un sistema de "reequilibrio" con el cual se reducirían los apoyos gubernamentales al agro, elevando los subsidios a ciertos productos o servicios a costa de un recorte de otros.

Sin duda, tras la posición de la CEE está el temor de las consecuencias que tendría la aprobación de la propuesta estadounidense para los nueve millones de campesinos comunitarios y para la seguridad alimentaria. En las actuales condiciones de Europa, una liberación total de su agricultura provocaría la eliminación de vastos sectores de agricultores, con la consecuente agravación del problema económico fundamental en esa región, el desempleo, y la pérdida de control sobre la producción agrícola.<sup>4</sup> Ante la inminencia de la unidad europea en 1992, la región correría el peligro de caer en una dependencia alimentaria importante res-

4. Alain Revel, "L'évolution des marchés, agricoles: la menace d'une surproduction généralisée", en *Problemes Économiques*, 18 de octubre de 1989.

pecto al exterior, cuestión medular en las circunstancias actuales de reacomodos hegemónicos.

Dichas reticencias se confirmaron en la reunión de julio de este año, cuando el Comisionado Agrícola de la CEE, Ray MacSharry, propuso disminuir sólo 30% los subsidios en un plazo de diez años. Estados Unidos y el Grupo de Cairns rechazaron la propuesta de inmediato por considerar que no modifica significativamente el funcionamiento actual de los mercados agrícolas.

Por otra parte, el Grupo de Cairns es partidario de suprimir todos los subsidios a la exportación y todo tipo de apoyos y medidas que distorsionen el comercio internacional. Integran dicho agrupamiento naciones que argumentan no estar en posibilidad de mantener altos subsidios a sus agriculturas y cuyos miembros más importantes por su aporte a la producción y al comercio mundiales son Canadá, Australia y Nueva Zelandia, aunque también participan naciones del Tercer Mundo como Brasil, Colombia y Argentina.

Los países de este grupo reivindican la organización productiva y comercial de acuerdo con las ventajas comparativas, dado que la mayoría las tiene en el cultivo de productos específicos. Esta circunstancia, en un sistema de funcionamiento agrícola sin subsidios, les permitiría conquistar mercados rápidamente. Por ello, consideran inadecuadas e ineficaces las políticas de autosuficiencia alimentaria y, sobre todo, demasiado costosas frente a la posibilidad de proveerse en el mercado internacional de los alimentos necesarios sin atentar contra los intereses de otros países.

Japón, por su lado, si bien está de acuerdo en eliminar gradualmente y en un plazo mayor los apoyos a la exportación, considera los controles a la importación como un asunto de seguridad alimentaria, aunque también como una medida de protección del ambiente y del empleo, así como de preservación de las comunidades regionales. Corea del Sur tiene amplias coincidencias con esta posición.

Por último se encuentra el Grupo W-74, encabezado por Egipto, Jamaica, México, Marruecos y Perú, e integrado por países subdesarrollados importadores netos de alimentos. Su inquietud reside en considerar el efecto negativo que sufrirían sus economías de no tenerse en cuenta sus intereses y sus problemas como importadores, ya que una liberación del comercio agrícola encarecería sus compras de alimentos en el exterior, afectando su balanza de pagos. Defienden el tratamiento preferencial para los países en desarrollo, así como la ayuda alimentaria y la asistencia técnica.

En el caso de los productos tropicales, que pertenecen a otros grupos de negociaciones, los problemas son de distinta índole: esos mercados no han funcionado tradicionalmente con un modelo de protección y de subsidios, como ha ocurrido con los granos básicos. Al contrario, los países productores —en su mayoría subdesarrollados y que proveen 85% de estas mercancías en el mundo— han aprovechado sus ventajas comparativas —clima, fertilidad, mano de obra barata, etc.— para conquistar mercados.

Aquí el problema consiste en las barreras a la importación que comúnmente han impuesto los países desarrollados. El caso del café es relevante, así como el de los mangos de México, que por razones formalmente diferentes ven obstaculizada su comercialización de manera regular.

Sobre este punto se ha firmado ya un acuerdo preliminar, un conjunto importante de concesiones arancelarias de los países industriales —aunque casi ninguno hizo compromisos para reducir cuotas—, que debía ponerse en marcha en abril de 1989 y que a la fecha ha sido objeto de flagrantes violaciones. Esto no es de sorprender, habida cuenta de que son los países desarrollados —principales consumidores de dichas mercancías— los que en realidad tienen la capacidad de fijar las condiciones de comercialización de los productos tropicales en los mercados internacionales.

Este panorama de posiciones enfrentadas, donde las medidas que benefician a unos afectan a otros, indica claramente que las posibilidades de un acuerdo no están garantizadas de antemano. Y ello a pesar de que en la última reunión de julio se aprobó un nuevo calendario preciso de negociaciones para lograr un acuerdo definitivo en la primera semana de diciembre próximo.

Reescribir las reglas del comercio agrícola en una época de mutaciones y disputas hegemónicas no parece fácil; menos cuando se trata de una actividad cuyas políticas están sólidamente enraizadas en las diversas historias de los países. Por otro lado, la necesidad de un acuerdo es también indispensable si no se quiere caer en una guerra agrícola cuyas consecuencias podrían ser igual de fatales que una liberación total.

Sin embargo, es evidente que las agriculturas de las naciones ya no podrán funcionar sobre las mismas bases de los últimos 40 años. Las formas y modalidades de intervención estatal en el agro se modificarán en los noventa. Esto, y no una liberación total de los flujos agrícolas, es lo que está hoy en juego en las discusiones de la Ronda de Uruguay.

### Las tendencias agrícolas de la década

El decenio de los ochenta se ha caracterizado por un constante crecimiento de la producción agropecuaria mundial y una demanda efectiva rezagada, lo que se ha traducido en abundantes excedentes que han presionado los precios a la baja de manera considerable en los mercados internacionales.

La producción mundial de cereales creció 15.7% de 1980 a 1989-1990, al pasar de 1 446.9 millones de toneladas a 1 673.7 millones. En 1986 se alcanzó el máximo histórico de 1 684.4 millones. Destacan la producción de arroz y de trigo que en el mismo período aumentó 23.4 y 18 por ciento, respectivamente, frente a 10% de los cereales secundarios (véanse las gráficas 1 y 2).

Este crecimiento sostenido de la producción global de granos, con excepción de las cosechas de 1987-1988 y 1988-1989 por las sequías que azotaron el hemisferio norte, es resultado de un aumento de los rendimientos de 2 a 2.4 toneladas por hectárea. En el caso del trigo, esta relación pasó de 1.86 a 2.31; en el de los cereales secundarios, de 2.14 a 2.47, y en el del arroz, de 1.87 a 2.28. Cabe resaltar que la CEE tiene los mayores rendimientos del mundo en trigo y cereales secundarios: 4.8 toneladas por hectárea en el primero, más del doble del promedio mundial, y 4.3 en los segundos. En cambio, en Estados Unidos los rendimientos del trigo son del orden de 2.5 toneladas por hectárea, aunque los correspondientes a los cereales secundarios son iguales que en la Comunidad.

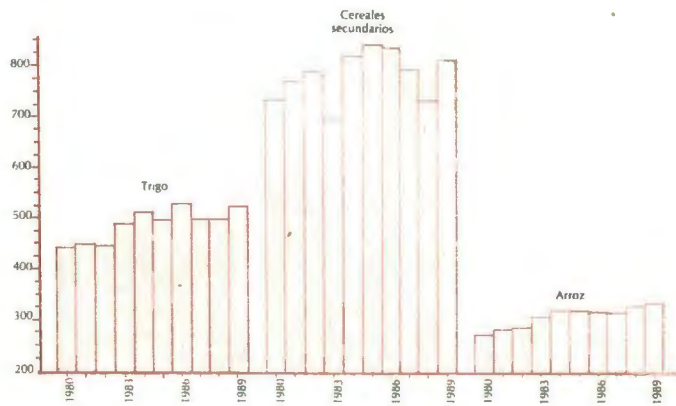
El aumento de la productividad agrícola, gracias a inversiones masivas de capital en el campo y al avance de la biotecnología, no sólo permitió alejar definitivamente el espectro de la escasez

mundial que temía el Club de Roma en los años setenta debido a la crisis agrícola de 1972, sino que obligó a poner en marcha programas de reducción de la superficie cultivada a fin de regular las reservas de granos.

En los ochenta disminuyó 5% la superficie mundial dedicada al cultivo de granos: pasó de 733.8 millones de hectáreas a 697.4

GRÁFICA 1

Producción mundial total de cereales, 1980-1989 (Millones de toneladas)

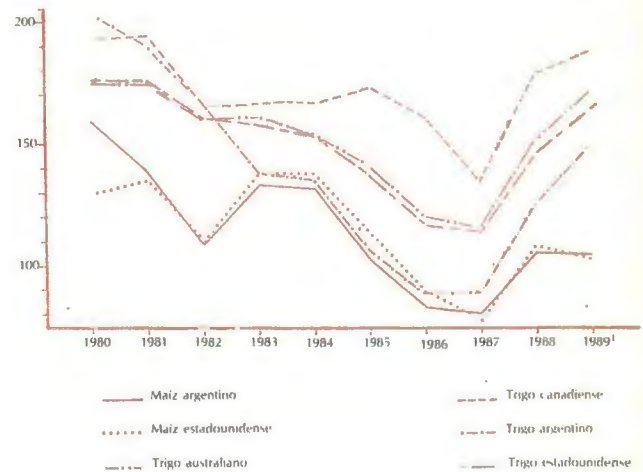


a. Cifras estimadas.  
b. Proyección.

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

GRÁFICA 3

Precios internacionales del trigo y el maíz, 1980-1989 (Dólares por tonelada)

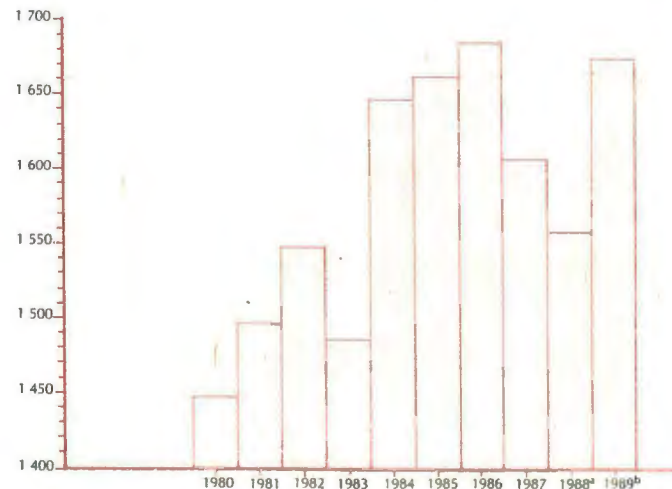


1. A septiembre.

Fuente: Banco Mundial.

GRÁFICA 2

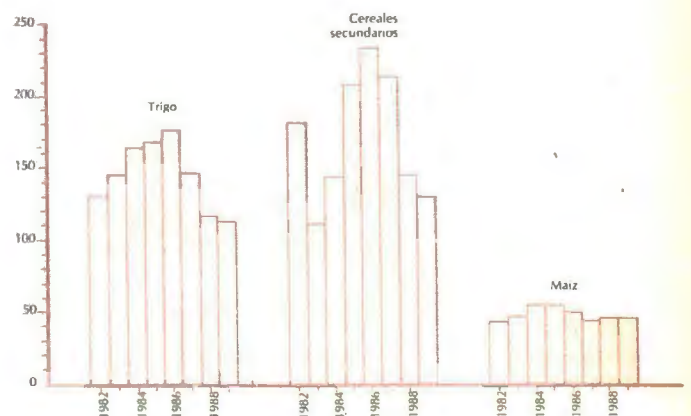
Producción mundial de trigo, cereales secundarios y arroz, 1980-1989 (Millones de toneladas)



Nota: Las cifras de 1988 son estimadas y las de 1989 proyectadas.  
Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

GRÁFICA 4

Reservas mundiales de trigo, cereales secundarios y arroz, 1982-1989 (Millones de toneladas)



1. Las cifras de 1988 son estimadas y las de 1989 proyectadas.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

millones. El descenso fue de 7% en la superficie dedicada a los granos secundarios y de 5.5% en la del trigo; un año antes era de 9% con respecto a 1981. En Estados Unidos se concentra la mayor reducción de tierras por el aumento sostenido de las reservas de granos de ese país.

En términos generales se calcula que en los ochenta la producción mundial de cereales ha sido excedentaria entre 5 y 10 por ciento con respecto al consumo mundial. De 1981 a 1986 dicha producción rebasó el consumo, excepto en 1983. A partir de 1987, la relación se invirtió, lo que se explica en primer lugar por la reducción de la superficie cultivada para regular las reservas de granos y luego por la sequía de 1988.

El menor crecimiento del consumo se refleja en el descenso de las exportaciones: de 215.2 millones de toneladas a principios de la década a 208.9 millones a finales de la misma; al punto más bajo se llegó en 1985, cuando el volumen respectivo fue de 180.8 millones de toneladas (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Exportaciones mundiales de cereales  
(Millones de toneladas)

	Cereales secundarios			Total
	Trigo		Arroz	
1982	98.7	90.0	11.9	200.6
1983	102.0	93.4	12.9	207.8
1984	107.0	100.4	11.4	218.8
1985	85.0	83.2	12.6	180.8
1986	90.7	84.1	13.0	187.8
1987	104.9	83.6	11.9	200.4
1988 <sup>a</sup>	97.8	94.7	14.5	207.0
1989 <sup>b</sup>	97.1	98.4	13.4	208.9

a. Estimación.

b. Proyección.

Fuentes: FAO y Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Es importante resaltar que la caída en el crecimiento de las exportaciones ha obedecido, no a una saturación de las necesidades mundiales de consumo, sino precisamente a lo contrario. La demanda efectiva de productos básicos por los países subdesarrollados fue menor debido a que éstos contrajeron sus ingresos por las políticas recesivas adoptadas para solventar el servicio de su deuda externa.

Este fenómeno se expresa claramente en la acumulación de reservas de granos, las cuales pasaron de 270 millones de toneladas en 1980 a 460.3 millones en 1986, cifra que representó 27.3% de la producción total. En 1986 la reserva mundial alcanzó su mayor nivel en 30 años, acumulándose el equivalente a 100 días. En los años siguientes la sequía permitió reducir las existencias de granos hasta 290.5 millones de toneladas en 1989-1990.

La sobreproducción estructural de granos, aunada al estancamiento y a la disminución de la demanda, provocó el desplome de los precios de los cereales en los mercados agrícolas. Así, por ejemplo, el trigo estadounidense perdió 36% de 1980 a 1987, caída iniciada en 1983 que se acentuó en 1984; el trigo australiano descendió en el mismo período 34%; el canadiense 30% y el argentino más de 50%. Este hecho fue general en todos los cereales:

el maíz estadounidense perdió 40% de su valor y el argentino 50%; el arroz tuvo un desplome menor, del orden de 20%. A partir de 1988, los precios se recuperaron significativamente ante la disminución de las cosechas por la sequía (véase la gráfica 3).

En los países industriales el desplome de los precios se tradujo en una grave crisis de los agricultores, muchos de los cuales cayeron en la insolvencia financiera, dado su alto nivel de endeudamiento a finales de los setenta y principios de los ochenta. El descenso del valor de sus activos, principalmente de la tierra, empeoró sus condiciones.

Se calcula que el valor de la tierra descendió 30% en Estados Unidos y que de 200 000 a 300 000 personas abandonaron la agricultura por razones financieras en el período 1980-1988, lo que representa aproximadamente 10% del total de agricultores de principios del decenio. Esta situación se reflejó nítidamente en numerosas quiebras de bancos agrícolas. En efecto, 36% de las quiebras bancarias en Estados Unidos durante 1981-1988 fue de este tipo de bancos, al registrarse 300 bancarrotas en un total de 837 bancos. Sólo en 1985 el cierre de las instituciones financieras con una alta proporción de créditos agrícolas representó más de 50% del total de ese año. Estas cifras son aún más indicativas si se considera que 49.2% de los bancos que quebraron en Estados Unidos en el período referido son rurales, es decir, instituciones cuya matriz está ubicada en condados no urbanos.<sup>5</sup>

Sin duda, el origen de la situación agrícola internacional durante los ochenta —sobreproducción, subsidios, proteccionismo— está en la decisiva intervención estatal en la agricultura.

En las economías productoras de excedentes (Estados Unidos y la CEE, fundamentalmente) se aplican políticas expresas de mantenimiento y regulación del agro que han girado —desde hace 40 años— en torno a tres objetivos estratégicos:

- proporcionar a los agricultores un ingreso justo y estable;
- estimular una estructura agrícola de unidades familiares de producción, y
- obtener abundantes suministros de alimentos sanos para los consumidores.

A fin de alcanzar estas metas se estableció un creciente proteccionismo frente a la competencia internacional y se garantizó el mayor apoyo económico a las unidades de explotación agrícola: subsidios a la producción y a la exportación, barreras arancelarias, cuotas y licencias restrictivas a las importaciones, normas sanitarias y de productos, prohibiciones, etcétera.<sup>6</sup>

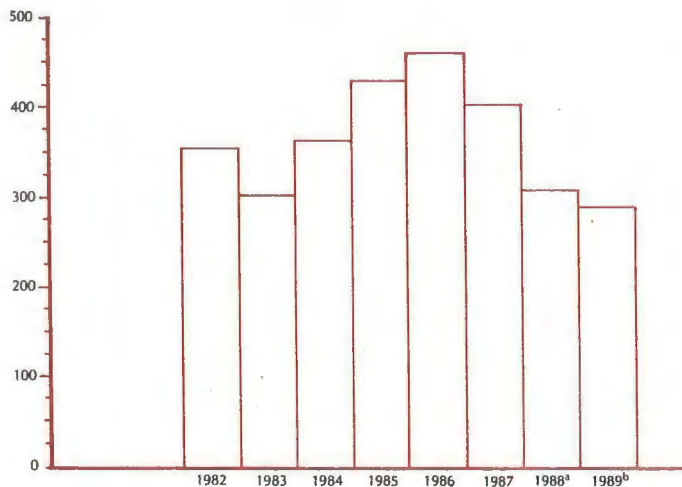
La orientación de los aparatos productivos del agro de ciertos países desarrollados hacia la seguridad alimentaria, y posteriormente hacia la exportación, ha logrado diferenciar en pocos años dos estilos opuestos de política para el sector agropecuario en el mundo. Así, los países se pueden clasificar claramente en dos grupos:

5. Véanse Reny Jurenas, "Commercial Banks and their Borrowers", en *Congressional Research Service*, Washington, 1987, y *Federal Reserve Bulletin*, varios números.

6. Federal Reserve Bank of Kansas, *Economic Review*, mayo de 1989.

GRÁFICA 5

Reservas totales de cereales en el mundo, 1982-1989  
(Millones de toneladas)



a. Cifras estimadas.

b. Proyección.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

1) Los que definen como estratégica la producción de básicos y en consecuencia tienen políticas expresas de protección y estímulo de la seguridad nacional en los suministros de alimentos y en los de sus agricultores. Esto les ha permitido volverse *ordenadores* de los intercambios agrícolas.

2) Los que consideran a la producción del campo como una cuestión contable, de balanza comercial simplemente, y que con los años han vulnerado sus estructuras internas de producción agrícola, pues dependen en lo fundamental de los aprovisionamientos externos. El sector y los productores de básicos de estos países están desprotegidos y carecen de estímulos.<sup>7</sup>

La forma como se producen hoy los alimentos define dos enfoques prácticos de desarrollo que rebasan el ámbito estricto de la producción agropecuaria y adquieren una dimensión macroeconómica por sus implicaciones en los patrones de consumo de la población, los niveles de nutrición, los precios de los bienes salario, la ocupación en el campo, la autosuficiencia alimentaria y la autonomía de control de la producción.

La estructura del comercio internacional de bienes agrícolas está profundamente diferenciada y tiene en este decenio una marcada asimetría, según los distintos puntos de vista de los gobiernos sobre la seguridad alimentaria, en función de su interés en producir básicos o especializarse —de acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas— en aquellos productos que, con inversiones bajas, de corto plazo o totalmente privadas, permitan

7. Yolanda Trápaga Delfín, *La transición y la disputa agrícolas en los ochenta*, Cuadernos de la DEP-FE-UNAM, 1989.

captar divisas y disminuir los desequilibrios de su balanza comercial. Tal es el caso de los productos tropicales, las frutas y las hortalizas.

Esta división internacional del trabajo en la agricultura refuerza la división Norte-Sur, pues no hay que olvidar que las naciones industriales controlan el mercado mundial de las materias primas. Los precios de algunas de ellas se deciden en los mercados a futuro de estos países: en Londres el café robusta, el azúcar y el cacao; en Nueva York el café arábica, el azúcar, el cacao, el algodón y el jugo de naranja; en Chicago los cereales y el ganado en pie (reses y cerdos); en Rotterdam la soya, etc. También recuérdese el papel de las organizaciones internacionales de productos, como la del café (OIC) o la del cacao (OICc). En estas instancias los precios están sujetos a todo tipo de especulaciones y a factores ajenos a la actividad agrícola misma. Todo esto vuelve a los países subdesarrollados simples *tomadores de precios*, frente a los industrializados que son por definición, y en virtud de la función que desempeñan sus agriculturas en los mercados internacionales, *fijadores de precios*.<sup>8</sup>

En los países industriales productores de básicos ciertas estructuras internas *determinan* los precios e influyen fundamentalmente en los internacionales. En cambio, el Tercer Mundo se encuentra en el polo opuesto. Los precios de sus productos son el *origen* de reordenaciones importantes en las agriculturas nacionales subdesarrolladas, en función de estructuras e intereses externos.

Desde el segundo semestre de 1989 hay un caso por demás representativo de la situación subordinada de los exportadores de productos tropicales: el desplome estrepitoso de la cotización del café. Los precios de la variedad arábica —de la que Colombia es el primer productor mundial— bajaron 25% de 1983 a 1987 y los de la robusta disminuyeron 17%. En julio de 1989 el café perdió todavía 10% de su valor, y llegó con ello a su nivel más bajo en ocho años. En sólo cuatro meses más, el aromático se depreció un 50% adicional en el mercado mundial, sin que los productores hayan podido hacer absolutamente nada sino contemplar su debilidad en las negociaciones con los países compradores —fundamentalmente Estados Unidos, primer consumidor mundial— que imponen las condiciones del intercambio. Esto hizo que Colombia perdiera 30% de sus ingresos netos globales en unos cuantos meses.<sup>9</sup>

En síntesis, en esta década han concluido sin duda los procesos originados en la posguerra. Termina una etapa de reordenación agrícola mundial y se inicia una nueva fase de la dominación y de las modalidades de control de los intercambios agrícolas.

El agotamiento del patrón de crecimiento subsidiado de la agricultura de los países industriales se hizo patente en los ochenta con la acumulación de desequilibrios, tensiones y conflictos. En cuanto a los países en desarrollo, quedó claro que todo proceso de industrialización que no se sustente en una agricultura fuerte y estable es incapaz de generar un crecimiento equilibrado y sostenido, ya que no sólo abre un flanco en la balanza comercial

8. Denis Besnainou, "La politique agricole commune et les échanges Nord-Sud", en *Économie Prospective Internationale*, núm. 39, París, 1989.

9. Un panorama bastante completo de la situación de los mercados del café y de sus efectos en los países productores se encuentra en USDA Economic Research Service, *World Coffee Situation*, julio de 1989.

y con ello en el tipo de cambio, sino que además los hace más vulnerables por el aumento de su dependencia alimentaria.

### La nueva década y las tendencias que anuncia

Con los noventa se acentúan las tendencias asimétricas del comercio agrícola internacional. El arma alimentaria esgrimida mediante subsidios a la producción para lograr grandes excedentes de productos básicos a precios bajos ha profundizado la brecha de la dependencia económica en los países del Tercer Mundo.

Las perspectivas para los países importadores de básicos son peores a partir de 1988. En Canadá y Estados Unidos hubo sequía ese año —la más intensa en medio siglo— y esto provocó una baja de la producción mundial de cereales, la cual, aunque en mucho menor medida, también se vio afectada por una decisión expresa de la CEE.

El volumen de la producción cerealera mundial descendió 7.5% de 1986-1987 a 1988-1989, si bien conforme a las estimaciones de la cosecha de 1989-1990 habrá una recuperación tal que casi se alcanzarán los niveles máximos de 1986-1987. En el caso del trigo, la producción bajó 5.7% en el mismo período.<sup>10</sup>

Los efectos de la sequía en Estados Unidos, cuya producción de cereales disminuyó 35% de 1986 a 1988, fueron muy notables. Destacó el desplome de los cereales secundarios en 40% en el mismo período y el del trigo en 13.4% de 1987 a 1988 (véase el cuadro 2). Sin embargo, esta caída se compensó de manera significativa con la cosecha de 1989-1990, ciclo en el que aumentó 20% la superficie cultivada, al reincorporarse las tierras excluidas de la producción desde 1983 en el marco del programa de retiro de cultivos.

CUADRO 2

Estados Unidos: producción y superficie cerealeras  
(Millones de toneladas y de hectáreas)

Año	Trigo		Cereales secundarios		Arroz		Total	
	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie
1986	56.9	24.6	252.8	41.5	4.3	1.0	314.0	67.1
1987	57.4	22.6	215.9	35.4	4.1	0.9	277.4	58.9
1988 <sup>a</sup>	49.3	21.5	149.6	32.8	5.1	1.2	204.0	55.5
1989 <sup>b</sup>	56.7	25.7	233.6	36.4	5.0	1.1	295.3	63.2

a. Estimación.

b. Proyección.

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Como efecto de la sequía de 1988, se redujeron las reservas globales de granos en Estados Unidos para el período 1989-1990, acercándose a la cota mínima de mediados de los setenta. Los 12.6 millones de toneladas de trigo almacenadas representaron sólo 23.2% del volumen de 1985, cuando se alcanzó un máximo histórico, situación que se generaliza a la mayoría de los granos.

10. USDA Economic Research Service, *Agricultural Outlook*, enero-febrero de 1990.

Así, en 1989 las reservas de maíz representaron 39% del volumen alcanzado en 1986, las de cebada 48% y las de sorgo 40.5%; las de avena bajaron a 60% con respecto a 1985 (véase el cuadro 3). Estos cinco productos representaron en el período 1989-1990 sólo 36.8% del nivel acumulado en Estados Unidos en 1986. Por ello, la participación de este país en las reservas mundiales descendió de casi 50% en 1986 a 30% en 1989.

CUADRO 3

Estados Unidos: reservas de granos  
(Millones de toneladas)

	Trigo	Maíz	Sorgo	Cebada	Avena	Arroz
1981	33.1	72.5	9.1	4.2	4.3	1.4
1982	43.3	100.7	12.5	6.2	6.3	2.0
1983	39.9	128.7	8.2	5.4	5.2	1.3
1984	40.7	47.0	8.6	7.0	5.1	1.8
1985	54.4	115.4	15.7	9.3	5.3	2.2
1986	52.0	139.5	21.2	9.6	3.8	1.5
1987	36.0	121.7	18.9	9.2	3.2	0.9
1988 <sup>a</sup>	19.9	55.1	12.5	5.6	2.8	0.8
1989 <sup>b</sup>	12.6	54.2	8.6	4.6	3.2	0.7

a. Estimación.

b. Proyección.

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Ante la caída de la producción y de las reservas cerealeras, los ingresos de los agricultores no han disminuido en una proporción equivalente debido a una elevación de los precios en el mercado mundial. Se estima que el valor de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos aumentó 4 272 millones de dólares, para llegar en el año fiscal 1989-1990 a 39 600 millones de dólares. Esto ocurre cuando la menor producción de trigo, maíz y soya causa el nivel más alto de sus precios desde 1985.<sup>11</sup>

Así, se calcula que el superávit de la balanza comercial agropecuaria estadounidense se incrementó 3 800 millones de dólares, alcanzando la cifra de 18 200 millones en septiembre de 1989.<sup>12</sup>

Esta depresión en las magnitudes cosechadas no fue resultado de una acción gubernamental deliberada, tendiente a contraer la producción de manera drástica. Obedeció más a fenómenos naturales que actuaron con especial rigor, coincidiendo con un entorno económico de reducción de la superficie de cultivo cuyo objetivo era regular las reservas y estabilizar los precios, y no provocar el desplome de los primeros y el aumento acelerado de los segundos.<sup>13</sup>

Si una voluntad expresa que cambie el escenario agrícola productivo, una vez remontados los efectos de la sequía, seguirá dominando a los mercados agrícolas la sobreoferta de granos y habrá precios bajos, debido a la combinación de dos factores fundamentales cuya vigencia no parece próxima a terminar, cuando menos hasta mediados de los noventa: la creciente capacidad tecnológica y productiva instalada en los países desarrollados y la

11. *Idem.*, abril de 1989.

12. *Idem.*, enero-febrero de 1990.

13. USDA Economic Research Service, *World Agriculture. Situation and Outlook Report*, octubre de 1989.

competencia internacional entre potencias agrícolas que origina grandes tensiones y desequilibrios.<sup>14</sup>

La sequía tuvo efectos terapéuticos en la economía de Estados Unidos. En el norte de México, aquélla puso a la agricultura en una situación desesperada (además hubo inundaciones en otras regiones del país en el mismo año). Todo obedece a la fortaleza productiva que tiene el primer país y de la que el otro carece por completo. Esto ocurre cuando las existencias mundiales de productos básicos han decrecido y no se han resuelto las necesidades alimentarias del planeta, pese al buen año agrícola registrado en África y Asia en 1988.

Las reservas mundiales de cereales han disminuido 33% desde 1986. Destacan los descensos de los cereales secundarios (alrededor de 44%) y del trigo (36%), las cifras más bajas desde 1977-1978. Las reservas finales de 1989 fueron ligeramente mayores a 17% del consumo mundial, el porcentaje más bajo desde 1974-1975.<sup>15</sup>

La coordinación macroeconómica que se busca en los foros internacionales entre las potencias agrícolas no se encamina, como no lo ha hecho nunca, a acabar con el hambre en el mundo. Las negociaciones en la Ronda de Uruguay del GATT en torno a la liberación del comercio agrícola confirmarían una tendencia cuya posible generalización se pospondría hasta el nuevo siglo:

- Un comercio basado en el abaratamiento importante de los costos de producción, de almacenamiento y de comercialización.

- Un aumento de los *precios*, resultado de una fase de disminución que sacaría del mercado a numerosos productores y por ende impulsaría los niveles de producción y de reservas a la baja o, por lo menos, los haría concordar mejor con el consumo mundial. Este aumento de los precios compensaría directamente la inversión de los agricultores con altos niveles de productividad y competitividad, lo que haría innecesarias la intervención y la mediación estatales en la agricultura, cuando menos con la intensidad con que se ha dado hasta ahora.

En el conjunto de las medidas e instrumentos utilizados por la CEE, la Política Agrícola Común (PAC) tiene un lugar singular. Ella sola absorbió en 1975 cerca de 70% del presupuesto global de la Comunidad, lo que da idea de cómo se protege y regula el agro en Europa Occidental<sup>16</sup> y patentiza el interés de sus gobiernos por disminuir el gasto en financiamiento agrícola, aunque no por los mismos medios que sus competidores estadounidenses.

Es posible que la liberación de mercados mediante la reducción de costos no se consolide cabalmente como tendencia de largo plazo sino hasta dentro de algunos años, aunque ya haya arrancado y sus raíces estén firmemente ancladas en el agotamiento del modelo de conquistar mercados merced a producción subsidiada y precios a la baja. Esto se debe a los reacomodos políticos y sociales de reasignación de subsidios, reorientación productiva de las unidades de explotación y adecuación agroindustrial en

favor del proyecto centrado en exportar productos *de alto valor agregado* de origen agropecuario.

El nuevo patrón de desarrollo agrícola estimulará las siguientes líneas:

- Mayor valor agregado a los productos agrícolas en las unidades productivas mediante procesos de transformación agroindustrial.

- Mercados y unidades comunes de producción más amplios.

- Fortalecimiento del desarrollo regional y de las políticas expresas de preservación del equilibrio ecológico. (Aspecto, este último, que cada día cobra más importancia en las políticas de la CEE, Estados Unidos —donde se incluirá en la ley agrícola de 1990— y los países desarrollados en general.)

- Cambios de empleo más flexibles en el sector rural.<sup>17</sup>

La política que pretenda un incremento permanente de los mercados no puede prosperar si sólo se basa en el intercambio con los mismos países desarrollados y las nuevas economías industrializadas de Oriente. De ahí que debiera haber un interés acrecentado de los países industrializados en un desarrollo rápido de los demás países asiáticos y de los latinoamericanos y por tanto, también, que la solución —aunque sea parcial— del problema de la deuda tenga un papel importante.

Mayor interés, sin embargo, muestran los países centrales en apoyar una creciente apertura de las economías subdesarrolladas, estimulando la orientación de los aparatos productivos de éstas a la exportación, como la vía para obtener recursos que les permitan financiar la compra de los bienes que no producen.

Por otro lado, los últimos acontecimientos en Europa del Este abren mercados potenciales, nuevos polos de atracción para las inversiones y un escenario más de disputa entre Estados Unidos y la CEE. De inmediato, los países del Este constituyen una nueva perspectiva de salida para los excedentes agrícolas. De acuerdo con cálculos del Departamento de Agricultura, Estados Unidos enviará este año a esa parte del viejo continente más de 400 millones de dólares en exportaciones del agro, en su mayor parte "ayuda alimentaria" (maíz, sorgo, mantequilla, aceite de soya, algodón y carne de cerdo) a Polonia, al amparo del rubro PL 480 y de otros programas preferenciales.<sup>18</sup>

Por su parte, la CEE proporciona ayuda de diversos tipos, incluyendo la alimentaria, a sus vecinos orientales. Polonia es el país que más alimentos ha recibido de la Comunidad: 1.1 millones de toneladas de cereales; se espera que otras naciones también soliciten este tipo de ayuda.<sup>19</sup>

En este marco, no hay que olvidar la fuerza de la idea de una Europa común como proyecto alternativo para los países del bloque que no hace mucho se llamaba socialista, lo que fortalece la posición de la CEE en las negociaciones del GATT.

14. Dale E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Institute for International Economics, Washington, septiembre de 1987.

15. USDA Economic Research Service, *Agricultural Outlook*, marzo de 1989.

16. C. Servolin, *L'agriculture moderne*, Seuil, París, 1989.

17. A. Barkema, D. Henneberry y M. Drabenstott, "Agriculture and the GATT: A Time for Change", en *Economic Review*, febrero de 1989.

18. USDA Economic Research Service, *op. cit.*, enero-febrero de 1990.

19. *The Wall Street Journal*, 21 de enero de 1990.



En todo caso, las discusiones de la Ronda de Uruguay no se traducirán probablemente en cambios drásticos e inmediatos. Sin embargo, darán luz verde al nuevo patrón de las relaciones agrícolas internacionales, en el cual los países en desarrollo deberán modificar su actual papel de importadores netos de alimentos y exportadores de hortalizas y productos tropicales, si no quieren volver permanente su inserción inequitativa en el mercado mundial.

Sin embargo, un mínimo de seguridad alimentaria no se logra —como lo demuestra la historia de los países centrales— dejándose llevar por los vientos liberalizadores. Por el contrario, debe existir en estos países una voluntad política para concebir y echar a andar programas de largo plazo que resulten en un sector de básicos con agricultores eficientes, arraigados en el campo y respaldados por los estímulos suficientes (precios remuneradores, crédito barato y oportuno, etc.) para proveer permanentemente y con calidad los alimentos, y en su caso las materias primas, que el bienestar de la población y el desarrollo de estas economías exigen.

### Estado, subsidios y política

A partir de la crisis de 1929 en Estados Unidos, y del fin de la segunda guerra mundial en Europa Occidental —sobre todo desde el Plan Marshall, de 1948—, la agricultura fue uno de los sectores prioritarios —léase estratégicos— de la planificación económica.

El Estado tomó en sus manos el proceso de modernizar y proteger la actividad agrícola como una condición necesaria para elevar el nivel de vida de la población —sobre todo apoyando una etapa de expansión y modernización del conjunto de la sociedad y del agro en particular—, y para la *defensa estratégica de la soberanía nacional*.

Así, la producción agrícola, fundamentalmente la de cereales y lácteos, se volvió un objetivo de una intervención estatal más compleja y más eficiente, aunque al mismo tiempo más costosa.

Con esta intervención, el Estado garantiza a los agricultores el derecho real a ejercer su actividad, a producir. En última instancia, esto equivale a reconocer su derecho a trabajar, al asegurarles un ingreso que les permite reproducirse. Por este medio, el Estado también reconoce el derecho de los consumidores de comprar productos de calidad, a precios estables y sin escasez.

Los mecanismos centrales de la intervención estatal se pueden clasificar, según la OCDE, de la siguiente manera:

a) *Apoyo a los precios del mercado*: doble sistema de precios, sobreprecios, cuotas de importación y restricciones voluntarias de exportación, tarifas e impuestos de importación, créditos a la exportación y reembolsos, programas internos de consumo, regulación de los aprovisionamientos (en el ámbito de la producción y fijando la superficie cultivada), monopolios (grupos de comercialización, organizaciones de control de las importaciones).

b) *Apoyos directos al ingreso*: pagos (indemnizaciones por daños, compensaciones, programas de retiro de cultivo, almacenamiento, etc.) y compensaciones por embargos.

c) *Apoyos indirectos al ingreso*: otorgamiento de capital, crédito preferente (intereses subsidiados), insumos subsidiados (combustible, fertilizantes, transporte, riego, electricidad, etc.), seguros, almacenamiento.

d) *Otros apoyos*: investigación, consultoría, entrenamiento; inspección; racionalización y estructuras; transformación y comercialización; concesiones de transporte; concesiones arancelarias; medidas estatales y locales.<sup>20</sup>

Uno de los indicadores que permiten analizar con mayor claridad el papel del Estado en las agriculturas de los países industriales es la diferencia entre los precios internos y los internacionales de los productos agrícolas. Según Rod Tyers y Kym Anderson,<sup>21</sup> en estos países fueron el doble de los prevalecientes en los mercados internacionales en 1988, mientras que en el período 1980-1982 eran sólo 40% superiores.

Sin duda las diferencias más importantes están en Japón y la CEE, como se comprueba en el cuadro 4. En el primero, los precios internos del arroz fueron tres veces mayores que los de mercados foráneos a principios de los ochenta; en 1988, ya eran ocho veces superiores. En el caso de los cereales secundarios esas diferencias han llegado a 11 veces. El trigo en la CEE es 3.4 veces más caro que en el exterior, en tanto que la cifra correspondiente a Estados Unidos es 2.2 veces mayor.

CUADRO 4

Efecto de los programas agrícolas en los precios internos (Precios al productor/precios internacionales)

	Estados Unidos		CEE		Japón		Economías industriales	
	1980-1982	1988	1980-1982	1988	1980-1982	1988	1980-1982	1988
Trigo	1.15	2.20	1.40	3.40	3.90	8.00	1.25	2.45
Cereales secundarios	1.00	1.60	1.40	2.40	4.30	11.65	1.15	1.75
Arroz	1.30	1.85	1.35	2.40	3.35	8.20	2.50	5.65
Res-ternera	1.10	1.30	1.95	2.75	2.80	5.40	1.50	2.05
Puerco-aves	1.00	1.00	1.25	1.60	1.50	1.90	1.20	1.40
Lácteos	2.00	2.20	1.75	2.50	2.90	5.55	1.90	2.55
Azúcar	1.40	2.05	1.50	2.80	3.00	7.10	1.50	2.60
Promedio de todos los productos	1.20	1.50	1.55	2.25	2.35	3.80	1.40	2.00

Fuente: *Journal of Agricultural Economics*, mayo de 1988.

La participación estatal tiene alcances diferentes según los países. En algunos se extiende a cuestiones como la seguridad social para los agricultores, el pago de jubilación, otros tipos de subsidios enfocados a sectores específicos (agricultores jóvenes o de montaña, etc.) y otras similares.

En Francia, la segunda potencia agrícola mundial después de Estados Unidos, los intereses de los créditos a los agricultores han estado durante 20 años siempre por debajo de la tasa de infla-

20. OCDE, *National Policies and Agricultural Trade*, París, 1987.

21. Rod Tyers y Kym Anderson, "Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare", en *Journal of Agricultural Economics*, mayo de 1988.

ción. Y en otros períodos no han rebasado una tasa real de 3 por ciento.<sup>22</sup>

De esta suerte, si se contabilizan los gastos en favor de la agricultura para la regulación de los mercados, los subsidios, las bonificaciones de intereses, la protección social y otros, una porción muy importante del ingreso final de los productores agrícolas es resultado de acciones directas o indirectas del Estado. Cerca de la mitad del ingreso de los agricultores franceses está determinada, no por mecanismos de mercado, sino por decisiones político-económicas del poder público.<sup>23</sup>

El caso europeo no es una excepción, sino más bien la regla. Como se aprecia en el cuadro 5, el porcentaje de los ingresos agrícolas globales resultado de programas gubernamentales de apoyo, de 1982 a 1986, fue en promedio de 24.6% en Estados Unidos, de 31% en Canadá, de 35% en la CEE —sin incluir a España y Portugal— y de 71% en Japón.

CUADRO 5

Porcentaje de los ingresos agrícolas globales resultado de programas gubernamentales de apoyo

	1982	1983	1984	1985	1986	Promedio
Australia	13.3	9.5	9.6	10.6	13.3	11.1
Canadá	20.4	25.0	30.6	34.8	43.1	31.0
CEE	29.0	28.6	30.4	38.3	49.8	35.0
Japón	66.6	71.2	71.9	70.1	78.6	71.1
Estados Unidos	17.3	25.6	21.6	23.9	35.8	24.6

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

El Banco Mundial y la OCDE estiman que el costo total para los consumidores y los contribuyentes del apoyo a la agricultura en los países miembros de la segunda oscila entre 100 000 millones y 150 000 millones de dólares anuales, un gran porcentaje de los cuales se usa para compensar los efectos de la sobreproducción y contener la de otros países.<sup>24</sup>

Estados Unidos incrementó los gastos destinados a apuntalar los precios de los productos y el ingreso de los agricultores y los elevó de 4 000 millones de dólares en 1981 a cerca de 26 000 millones en 1986. A partir de este último año empezaron a disminuir, hasta llegar a 12 000 millones en 1989. Esta drástica reducción se explica principalmente por el aumento de los precios que permitió bajar los costos de los programas agrícolas.

En la CEE aumentaron los costos de los subsidios a la agricultura, de 12 000 millones de dólares en 1981 a 36 000 millones en 1988. Y, al igual que en Estados Unidos, se estima una reducción de su valor en 1989 por las mismas razones.<sup>25</sup>

Desde 1980 hasta 1987, el gasto estadounidense por esos conceptos totalizó 126 000 millones de dólares, en comparación con

171 000 millones erogados en los países de la CEE, sin incluir a España ni Portugal.

Resulta evidente que el Estado ha sido el agente central del desarrollo de la producción agropecuaria en las potencias agrícolas y en otros países que consideran estratégico proteger su sector de básicos a fin de reforzar su fortaleza manufacturera: Japón, Corea del Sur y Taiwán.

En los países que han adoptado la protección al sector agrícola como palanca del desarrollo macroeconómico general, el Estado ha reconocido que el dinero invertido en la agricultura constituye por definición *un capital de riesgo*, pues se tiene que enfrentar a los obstáculos que la naturaleza opone a su rentabilidad: fenómenos meteorológicos incontrolables, calidad heterogénea y empobrecimiento de los suelos de labranza, plagas, epidemias en el ganado, etc. Con el propósito de contrarrestarlos se han otorgado financiamientos y subsidios para mantener la rentabilidad del sector y compensar las pérdidas originadas por factores de origen extraeconómico, natural, que normalmente no intervienen en otras esferas de la producción.

En los países industrializados también se ha considerado que la actividad agrícola, por su especificidad, es un asunto de soberanía y seguridad nacionales, con un papel estratégico en la determinación de la política general.

Un caso relevante es el de Japón. Ahí, las políticas destinadas a sostener y fomentar la producción de básicos rebasan la dimensión estrictamente económica y se abordan sobre todo desde una perspectiva político-social. Ejemplo de ello es el arroz, por el cual pagan los consumidores entre cuatro y ocho veces más que los precios internacionales. Lo mismo sucede en el resto de los países que han adoptado este modelo de desarrollo agropecuario. No se subsidia el consumo urbano —como ocurre en México—, sino que los contribuyentes y consumidores pagan el precio de un sector agrícola fuerte, adquiriendo sus productos a precios superiores a los imperantes en los mercados internacionales.

Es verdad que, debido a la pobreza de sus recursos naturales, Japón no ha logrado cumplir cabalmente con el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, excepto en el arroz. Sin embargo, el Gobierno ha aplicado una estrategia tendiente a controlar las fuentes y las formas de su aprovisionamiento, de tal suerte que la seguridad alimentaria no se vea vulnerada por las acciones de algún proveedor dominante o por condiciones imprevisibles de los mercados de materias primas.<sup>26</sup>

En este sentido, Japón ha llevado a la práctica ciertas medidas para lograr objetivos clave que garanticen la autonomía de decisión en este importante aspecto de la política económica. Enseguida se enlistan algunos, sin que el orden en que aparecen indique necesariamente su importancia:

- 1) Buscar las fuentes de aprovisionamiento más baratas.
- 2) Garantizar la estabilidad y la seguridad en el abasto.
- 3) Diversificar las fuentes de suministro.

26. M. Reich, Y. Endo y P. Timmer, "Agriculture: The Political Economy of Structural Change", en *América versus Japón*, Harvard Business School Press, Massachusetts, 1986.

22. C. Servolin, "Les politiques agricoles", en *Traité de science politique*, PUF, París, t. IV.

23. C. Servolin, *L'agriculture...*, op. cit.

24. W. Miner y D. Hathaway, *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, Institut for International Economics, 1988.

25. M. Neuman y T. Fullarton, *Una comparación de la agricultura de Estados Unidos y la CEE*, Departamento de Comercio, Washington, 1987.

4) Considerar factores geopolíticos y geoeconómicos, e incluir una gama creciente de relaciones comerciales y de inversión.<sup>27</sup>

Corea del Sur es otro caso digno de estudio. Hasta hace pocos años todavía se le consideraba como país en proceso de industrialización, pero se ha dejado de conceptualizarlo así porque su balanza en cuenta corriente registra ya un superávit permanente y de acuerdo con las reglas del GATT debe dejar de recibir un trato especial, no permitiéndosele grado alguno de proteccionismo.

Ese país asiático ha aceptado liberar todos los sectores de su economía excepto el agrícola y pide un plazo de diez años para hacerlo. Los consumidores coreanos pagan el arroz producido en su escaso territorio cultivable más caro que si lo adquirieran en el extranjero.

Se trata de una nación donde la autosuficiencia en cereales básicos (arroz) se consideró un factor determinante del proceso de industrialización, tanto en términos de oferta de productos y de mano de obra, como de distribución del ingreso y formación del mercado interno.<sup>28</sup> Por ello, el Estado ha intervenido de manera crucial a partir de la reforma agraria de 1949 y ha tratado de garantizar condiciones de rentabilidad para los campesinos, lo que facilita una mejor regulación de los flujos campo-ciudad. Existe una amplia gama de modalidades intervencionistas y de protección. Destacan, además de los subsidios directos al productor, los aranceles aplicables a todos los productos agrícolas importados (alimentos y materias primas). También hay restricciones cuantitativas.<sup>29</sup>

Una cuestión queda clara. El liberalismo que Estados Unidos proclama como la forma más adecuada de gestión de la agricultura no ha sido aplicado por los países industriales en más de 40 años. Tampoco tienen éstos la intención de hacerlo, mientras ello signifique perder un centímetro de poder en los mercados y en la política mundiales. Por ello condicionan toda iniciativa a un acuerdo multilateral, mientras exigen a los países en desarrollo que implanten medidas unilaterales de liberación comercial. Y no tienen escrúpulos para aplicar nuevas dosis de subsidios en la conquista de mercados que tradicionalmente les han sido ajenos.

Este es el caso, en Estados Unidos, de la Ley Agrícola de 1985 y de la de 1990, que está por aprobarse. También el del Programa de Ampliación de las Exportaciones (EEP), utilizado en el segundo semestre de 1989 para vender productos estadounidenses a precios subsidiados en nuevos destinos (África del Norte, mercado tradicional de los europeos, por ejemplo). Como respuesta, la CEE otorgó, en octubre del mismo año, subsidios especiales a sus ventas en el continente africano.<sup>30</sup>

Con todo ello, no tuvo vigencia práctica alguna el compromiso adquirido en el GATT, en abril de 1989, de no agravar las distorsiones del comercio por la vía de los subsidios.

¿Dónde está, entonces, la voluntad de liberación comercial en materia agrícola?

27. Delbert A. Fitchett, "Agricultural Trade Protectionism in Japan", en *World Bank Discussion Papers*, núm. 28, Washington, mayo de 1988.

28. M. Kagami, *Global Perspectives on the Economies of Asia and Latin America for the 1990's*, Institute of Developing Countries, Tokio, 1990.

29. FMI-BM, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 1988.

30. *The Wall Street Journal*, 1 de octubre de 1989.

## Consideraciones finales

La Ronda de Uruguay ha dado un estatuto de alta prioridad a las negociaciones agrícolas, reconociendo implícitamente el peso cualitativo de la agricultura no sólo en las distintas estrategias de desarrollo de los países, sino también en las relaciones económicas mundiales.

Las discusiones en este foro internacional se centran en los problemas de los países industriales —programas agrícolas internos, subsidios, excedentes estructurales y distorsiones comerciales—, y marginan en gran medida la agenda de los países en desarrollo. De tal suerte, se minimiza un hecho medular: el problema del Tercer Mundo no es la sobreproducción de alimentos, ni su objetivo es abrir sus economías en el menor plazo posible.

Así, no es suficiente un tratamiento preferencial, resultado del acuerdo entre potencias agrícolas. Dichas preferencias no conducirán a estimular estrategias de largo plazo que fortalezcan de manera definitiva el desarrollo agropecuario de los países subdesarrollados con base en líneas de relevancia nacional y no sólo en las ventajas comparativas. Éstas, en efecto, no se reflejan en los términos del intercambio internacional, como queda claro en los casos del café y del cacao.

No se trata sólo del aporte material que proporcionen los cultivos, sino de su contribución a la estabilidad política y al bienestar social que da la seguridad en los suministros de alimentos, de buena calidad y con precios estables. Cuando se depende de las oscilaciones de precios y de las reservas que son inherentes a los mercados internacionales es imposible lograr esa seguridad alimentaria. Y menos aún cuando se padecen problemas importantes de insolvencia financiera.

De ninguna manera se trata de plantear la autarquía, ni de continuar con mercados cerrados a contrapelo y para siempre. Se trata de elaborar un proyecto que conduzca a los países en desarrollo a integrarse en la dinámica del siglo XXI en condiciones de mayor equidad.

La historia comparativa demuestra que el desarrollo agrícola sostenido sólo ha sido posible si el Estado interviene de manera decidida y eficaz, con una política consistente, en un horizonte de largo plazo y con recursos organizativos y financieros adecuados. Es la acción del Estado la que ha podido establecer un contrapeso a la volatilidad de la producción y de los mercados agropecuarios, originada en la intervención de la naturaleza en esta esfera.

Así, mientras los países subdesarrollados no sean capaces de establecer programas como los que otros llevaron a cabo hace apenas unas décadas, se alejarán cada vez más las posibilidades de lograr la seguridad alimentaria y una reestructuración racional del agro. Y las oportunidades de salir del subdesarrollo quedarán canceladas.

Por tanto, para que la reforma agrícola de la Ronda de Uruguay fuera integral y viable, tendría que abordar esta temática, formulando estrategias y garantizando los recursos que permitirían lograr los cambios propuestos. También tendría que establecer los tiempos, plazos y mecanismos necesarios para alcanzar este objetivo. □