

La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola

*Eduardo A. Santos**

El sistema de instituciones y acuerdos internacionales surgido de las iniciativas de Estados Unidos y las potencias europeas en los cuarenta para controlar las operaciones del comercio mundial de productos agroalimentarios se encuentra, en la actualidad, sometido a un riguroso examen, debido a la crisis que enfrenta.

La acelerada internacionalización de la economía mundial, que conduce a una mayor interdependencia de los sistemas productivos nacionales, ha aumentado el volumen del intercambio y ha hecho dichas relaciones mucho más complejas. Esto ha ocurrido también en la agricultura, por lo que es necesario no sólo mayor cooperación en el comercio sino también la restructuración de las relaciones económicas que determinan las operaciones del sistema mundial. De este modo, la solución a la crisis que afecta al comercio alimentario no es solamente comercial; su origen está en las políticas económicas de largo plazo que determinan las estructuras productivas del sector agrícola, en particular las de los países avanzados.

La tensión en las relaciones comerciales es una clara indicación de las debilidades del sistema para eliminar en forma definitiva una de las causas fundamentales de esta crisis: el proteccionismo agrícola de los países desarrollados, el cual hace

más compleja la formulación de las estrategias y las políticas de los países menos desarrollados, debido a la creciente integración de éstos a la economía mundial. En particular, el uso indiscriminado de subsidios por parte de los principales productores agrícolas acentúa la inestabilidad del mercado, lo que se manifiesta en los cambios operados en decenios recientes en la estructura y las tendencias del mercado agroalimentario mundial y en la aceleración de la crisis alimentaria que conlleva parte importante del Tercer Mundo.

Estos temas se han negociado en el seno de los diversos acuerdos internacionales del trigo y de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, en particular la Ronda de Tokio y la recién inaugurada Ronda de Uruguay. Sin embargo, en estos foros no ha sido posible resolver los nuevos desafíos surgidos de la creciente interdependencia económica, ya que en ellos han prevalecido los intereses económicos de los países avanzados, mientras los problemas de los países en desarrollo ocupan una posición secundaria. La única excepción de importancia ha sido la de las negociaciones en el marco de la UNCTAD sobre el Programa Integrado para los Productos Básicos y el Fondo Común. Empero, el progreso alcanzado hasta el momento es muy limitado (sólo se han logrado tres nuevos acuerdos en el marco del Programa: los referentes al caucho, el yute y las maderas tropicales), y las negociaciones relativas a gran parte de los productos del Programa se encuentran prácticamente paralizadas desde comienzos del decenio.

En este artículo se examinan dichas negociaciones. Aun cuando se incluye una breve presentación histórica, el artículo se centra

* Centre for Development Studies, University College of Swansea, Gales, Reino Unido. La Redacción hizo pequeños cambios editoriales y es responsable del título.

en el análisis de los hechos más recientes y en el estado actual de las negociaciones (el Acuerdo Internacional del Trigo de 1986, los resultados de la Ronda de Tokio y la inauguración de la Ronda de Uruguay). También se aborda el posible efecto de éstas en los esfuerzos para estabilizar el mercado agroalimentario mundial y crear las bases de un sistema que ofrezca mayor seguridad alimentaria en el orbe, en especial en los países en desarrollo.

El Acuerdo Internacional del Trigo: una perspectiva histórica

Los intentos de cooperación internacional en el mercado del trigo datan de principios de este siglo. El primer Acuerdo Internacional del Trigo (AIT) se firmó en 1933, pero tuvo corta duración; la segunda guerra mundial interrumpió los esfuerzos para lograr uno nuevo. Sin embargo, en 1942 los principales exportadores del cereal (Argentina, Australia, Canadá y Estados Unidos) y el principal importador (el Reino Unido) acordaron la firma de una Convención Provisional (Draft Convention) que estableció el Consejo Internacional del Trigo. En 1949 se suscribió un nuevo Acuerdo que duró cuatro años y en el que se formularon algunos de los objetivos básicos que han regido los sucesivos convenios: la estabilidad del mercado y la seguridad alimentaria.

El principal mecanismo utilizado en la operación del AIT de 1949 "era un contrato multilateral de ventas y compras, que incluía precios máximos y mínimos para las transacciones efectuadas entre los miembros. Los exportadores integrantes del Acuerdo se comprometían a vender cantidades garantizadas de trigo a los países importadores, a precios no mayores que el máximo estipulado en la banda de precios. Al mismo tiempo, los importadores del Acuerdo se comprometían a adquirir de los exportadores cantidades garantizadas y a precios no menores que los establecidos en la banda de precios".¹

El AIT de 1949 se sustituyó por un nuevo Acuerdo firmado en 1953, que siguió muy de cerca los objetivos y las formas de operación de su predecesor. En 1956 el AIT de 1953 se renovó por un período de tres años, al final del cual se reemplazó por el Acuerdo Internacional del Trigo de 1959. Durante los años cincuenta estos tratados fueron exitosos en lo que se refiere a mantener la estabilidad de los precios. Ello se debió principalmente al fuerte control y disciplina internos que algunos países como Estados Unidos y Canadá establecieron mediante el uso de reservas.²

Aun cuando el Acuerdo de 1959 todavía operaba sobre la base de contratos multilaterales, se omitieron las cláusulas relativas al uso de cantidades garantizadas en las transacciones de trigo y se reemplazaron por otras más flexibles con objeto de permitir a los exportadores tomar en cuenta los cambios en la producción y el estado de la balanza de pagos. También otorgó nuevas funciones al Consejo Internacional del Trigo, especialmente en lo re-

lativo al análisis del mercado. En 1962 se firmó un nuevo Acuerdo sobre la base de los objetivos y mecanismos del anterior.

El AIT de 1962, que debía expirar en 1965, se extendió por dos años, mientras se estudiaban, en el seno de las negociaciones multilaterales del GATT (Ronda de Kennedy) las medidas de un nuevo convenio. Este pacto (Acuerdo Internacional de Cereales de 1967) estableció las bases de nuevas formas de cooperación internacional en el comercio de trigo, pues incorporó dos acuerdos (la Convención para el Comercio del Trigo y la Convención de Ayuda Alimentaria) que, a pesar de ser legalmente independientes, se negociaron y establecieron con estrechos vínculos. La Convención de Ayuda Alimentaria, como su nombre lo indica, estipulaba en lo fundamental las reglas para la entrega de cereales. Por su parte, la Convención para el Comercio del Trigo adoptó una vez más los fundamentos de sus predecesores (AIT 1959 y AIT 1962), si bien se incorporaron algunos cambios relativos a los mecanismos de la banda de precios. No obstante, a los pocos meses de operación (1968) sus mecanismos dejaron de funcionar debido al colapso de los precios internacionales del trigo.

A fines de los años sesenta se acentuaron la inestabilidad de los precios y las fluctuaciones del mercado del trigo, lo cual dificultó las negociaciones para renovar el pacto. A pesar de ello, en 1971 se firmó un nuevo Acuerdo Internacional, pero su Convención no incluyó cláusulas económicas, como en el caso de los acuerdos anteriores. Sin embargo, el AIT de 1971 reforzó el papel del Consejo Internacional del Trigo como órgano de consulta y cooperación en esa área. La Convención de Ayuda Alimentaria conservó sus funciones, pero esta vez con menos miembros.³

A mediados de la década de los setenta la inestabilidad del mercado mundial de cereales se agudizó y sus operaciones se hicieron aún más complejas. Ello se debió principalmente a: 1) las crecientes importaciones de los países de Europa Oriental y China;⁴ 2) la "maduración" de la política agraria de la CEE con la que se buscó la autosuficiencia alimentaria, la acumulación de excedentes y la transformación de la Comunidad en exportadora de "categoría mundial";⁵ 3) el acelerado avance de la crisis agraria en Estados Unidos, los cambios en su política del sector y la mayor orientación al mercado internacional,⁶ y 4) el agravamiento de la crisis alimentaria en buena parte del Tercer Mundo, en condiciones de creciente pobreza y endeudamiento. De ese modo, durante los años setenta el mercado mundial de cereales se caracterizó por las marcadas fluctuaciones de precios, la acumu-

3. Véase CIT, *International Wheat Agreement, 1971*, Londres, 1971, y CIT, *International Wheat Agreements: A Historical and Critical Background*, Londres, agosto de 1974. Para un excelente análisis de los diversos acuerdos internacionales del trigo, véase también Asunción Marticorena, *A Review of Some Contradictions Existing in the International Wheat Market as a Result of the Different Agricultural Policies Carried out by the Main Producers*, Monograph Series, XVII, Centre for Development Studies, University College of Swansea, 1982.

4. Véase Eduardo A. Santos, *El desarrollo de la agricultura en la Unión Soviética*, Serie II: Documentos Especiales núm. 39, Área: Agricultura Comparada, Procades, ONU, Chile, julio de 1985.

5. Véase Eduardo A. Santos, *Integración europea y la política agraria de la Comunidad*, Serie II: Documentos Especiales núm. 42, Área: Agricultura Comparada, Procades, ONU, Chile, agosto de 1985.

6. Véase Eduardo A. Santos, *El desarrollo del sistema agroalimentario norteamericano*, Serie II: Documentos Especiales núm. 40, Área: Agricultura Comparada, Procades, ONU, Chile, julio de 1985.

1. Véase Consejo Internacional del Trigo (CIT), *The International Wheat Council and the International Wheat Agreement*, Londres, abril de 1986, pp. 1-2.

2. Véase ONU, *The Role of International Commodity Agreements or Arrangements in Attaining the Objectives of the Integrated Programme for Commodities*, UNCTAD, Doc. TD/B/C 1/270, 3 de abril de 1985, pp. 19-20.

lación de excedentes, la desleal competencia entre los principales exportadores y la creciente inseguridad alimentaria, en particular en los países de menor desarrollo. Estos problemas se agudizaron a fines de ese decenio y a comienzos de los ochenta.

En tal situación, pareció evidente la debilidad del AIT de 1971 para estabilizar el mercado mundial de cereales, y aparecieron diversas iniciativas tendientes a resolver dichos problemas. Éstas, sin embargo, no tuvieron resultados positivos y fue imposible negociar un nuevo acuerdo que incluyera cláusulas económicas. Después de varios fracasos en el GATT (Ronda de Tokio) y en conferencias de la ONU, la vigencia del AIT de 1971 se extendió en varias ocasiones con el fin de mantener en marcha el proceso de negociaciones y asegurar el papel de moderador desempeñado hasta ese momento por el Consejo Internacional del Trigo.

Los escollos principales en estas pláticas han sido, por una parte, el tamaño, el financiamiento y la localización del sistema internacional de reservas de cereales y, por otra, la operación y la escala de la banda de precios. A partir de los años ochenta, cuando la CEE se convirtió en un exportador importante, se agregó un nuevo elemento de inestabilidad y conflicto: el uso de subsidios de exportación por la CEE y, luego, como represalia, por Estados Unidos. Esto ha conducido, inevitablemente, a la creciente inestabilidad del mercado mundial y a una guerra de precios que perjudica a los países más pobres y necesitados.⁷

El Acuerdo Internacional del Trigo de 1986

En 1986 se firmó un nuevo acuerdo en el seno del Consejo Internacional del Trigo (AIT 1986). Este AIT incorporó, como en casos anteriores, dos convenciones, la de Ayuda Alimentaria y la del Comercio del Trigo. Esta última, aun cuando todavía conserva el nombre asignado en 1971, se amplió para promover la cooperación y el proceso de consulta entre exportadores e importadores de cereales (entre otros, trigo, maíz, cebada y sorgo). La Convención de 1986 pugna por la cooperación en el comercio de cereales, pero sus alcances son muy limitados, pues carece de cláusulas económicas. Además, en sus objetivos sólo se mencionan aspectos como: 1) acentuar la cooperación internacional; 2) liberar el comercio de cereales y eliminar barreras y prácticas discriminatorias; 3) buscar la estabilidad del mercado y la seguridad alimentaria; 4) promover la expansión del comercio de cereales, y 5) proporcionar un foro para el intercambio de información. Sin embargo, estos objetivos eluden algunos de los problemas centrales que afectan la estabilidad del sistema alimentario mundial: las políticas agrícolas que provocan la sobreproducción y acumulación de excedentes alimentarios en los países avanzados, el uso indiscriminado de subsidios de exportación para apoderarse de los mercados mundiales y la aparente incapacidad de los países de menor desarrollo para aumentar su producción de alimentos. Además, los artículos aprobados en la Convención de marzo de 1986 no definen los instrumentos y mecanismos necesarios para conseguir el verdadero desmantelamiento de las barreras comerciales que afectan el intercambio de cereales. Estas debilidades de la Convención no sólo dificultan la expansión del

comercio de cereales (uno de sus objetivos principales) sino también cuestionan la posibilidad real de estabilizar el mercado y lograr la seguridad alimentaria.⁸

Las negociaciones comerciales multilaterales: la Ronda de Tokio

Inaugurada con la Declaración de septiembre de 1973, esta reunión tiene su origen en las discusiones preliminares iniciadas en 1972 por Estados Unidos, la CEE y Japón, los cuales invitaron a otros países a participar en las negociaciones comerciales en el marco del GATT. Sin embargo, éstas se iniciaron dos años más tarde, en espera de la Ley de Comercio de Estados Unidos, que autorizó a la representación de ese país para participar en ellas. Las diferencias entre Estados Unidos y la CEE (especialmente las relativas al comercio agrícola) demoraron las negociaciones, las cuales concluyeron en abril de 1979. El proceso se cerró oficialmente en noviembre del mismo año, durante la XXXV Sesión de los Miembros del GATT. Los resultados cubrieron áreas tales como la reducción de aranceles, las barreras no arancelarias, la aviación civil y el marco institucional del comercio internacional.⁹

La Ronda de Tokio también incluyó negociaciones sobre agricultura, las cuales fueron las más complejas del proceso y causa importante de las frustraciones de los representantes del Tercer Mundo. Debido a la estructura interna de poder del GATT, las conversaciones se centraron fundamentalmente en productos de interés para los países desarrollados: carne de bovino, productos lácteos y cereales.¹⁰ Aun así, los logros no fueron los esperados. Las pláticas sobre carne de bovino, por ejemplo, condujeron a la firma de un pacto de carácter consultivo y sin cláusulas económicas (Acuerdo Relativo a la Carne de Bovino). Además, el carácter bilateral que adoptaron estas discusiones (principalmente entre países industriales) produjo resultados de muy escaso valor para los países en desarrollo, especialmente en relación con la aplicación de las normas sanitarias y los subsidios, que constituyen las barreras principales a las que se enfrentan las exportaciones de carne del Tercer Mundo.¹¹

Las conversaciones del subgrupo de productos lácteos concluyeron con el establecimiento de las bases para un Acuerdo Internacional de Productos Lácteos, que incluyó dos textos oficiales que intentaban incorporar los puntos de vista de los países desarrollados y en desarrollo.¹² El subgrupo de cereales también intentó incorporar en sus negociaciones los intereses de los países

8. Véase CIT, *The International Wheat Council and the International Wheat Agreement*, Londres, abril de 1986, pp. 4-5. Véase también CIT, *International Wheat Agreement, 1986*, Londres, marzo de 1986.

9. Véase ONU, *Assessment of the Results of the Multilateral Trade Negotiations*, UNCTAD, Doc. TD/B/778/Rev. 1, Nueva York, 1982, pp. 4-7. Véase también *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 5, mayo de 1979, y núm. 6, junio de 1979.

10. Véase Pedro Mendive, *Ronda de Tokio: Evaluación de los resultados alcanzados en las negociaciones comerciales multilaterales al 30 de octubre de 1979*, CEPAL, Doc. E/CEPAL/L.218, Santiago de Chile, abril de 1980, pp. 73-74.

11. Véase ONU, *Assessment of the Results of the Multilateral Trade Negotiations*, UNCTAD, Doc. TD/B/778/Rev.1, Nueva York, 1982, pp. 22-24.

12. Véase ONU, 1982, *op. cit.*, pp. 24-25.

7. Véase Eduardo A. Santos, "El mercado mundial de cereales: las opciones para el Tercer Mundo", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 6, México, junio de 1983.

en desarrollo (tratamiento diferencial considerando aquellos de los exportadores e importadores), pero una vez más las posiciones de los desarrollados dominaron la discusión. Por una parte, Estados Unidos propugnaba la liberación del mercado de cereales y se oponía a todo tipo de medidas restrictivas, y por la otra, la CEE intentaba proteger sus mercados en el marco de su Política Agraria Común. En este ambiente resultó imposible avanzar en las negociaciones, y tal como se indicó arriba, éstas fueron trasladadas al seno de la UNCTAD y del Consejo Internacional del Trigo.

La Declaración de Tokio también incluyó un párrafo especial relativo a las negociaciones sobre productos agrícolas de interés para los países en desarrollo. Para tal efecto en 1975 se organizó el Grupo de Productos Tropicales. Sin embargo, las conversaciones se convirtieron en un motivo más de frustración para los representantes del Tercer Mundo, especialmente para aquéllos cuyos países dependen en forma muy importante de dichas exportaciones: si bien solicitaron la eliminación total de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de productos tropicales, se logró muy poco al respecto.

Las modestas concesiones ofrecidas son: 1) reducir los aranceles; 2) incluir más productos en el Sistema Generalizado de Preferencias SGP; 3) aumentar el margen de las "preferencias" ofrecidas a productos ya incluidos en el SGP, y 4) restringir el uso de cuotas de importación en el caso de algunos productos. Aunque éstas parecen ser concesiones importantes, su efecto en la práctica es mucho menor, debido a que no son obligatorias en el ámbito del SGP, y sólo tratan de compensar la pérdida de "preferencias" que sufrieron las exportaciones de productos tropicales, como resultado de la reducción general de aranceles obtenida en la Ronda de Tokio. Según la UNCTAD, la reducción de aranceles que ofrecen los sistemas preferenciales de la CEE y Japón a las exportaciones de productos tropicales es marginal en relación con el total del comercio sujeto a dichas tarifas. La UNCTAD concluye también que las concesiones que se otorgan a productos tropicales no incluidos en el SGP parecen tener margen para "mejorar el acceso" a los mercados de los países desarrollados.¹³

Las concesiones principales se limitaron a productos como café, té y sus extractos, especias, cacao y sus derivados, y algunos productos de origen animal. En cambio, se otorgaron menores reducciones arancelarias a productos del mar, miel, frutas y hortalizas (elaboradas o frescas), aceites vegetales, azúcar y sus derivados, y tabaco. En general las concesiones para caucho, cuero (incluyendo zapatos), maderas y sus productos, fibras textiles y sus productos, fueron todavía más reducidas que para los anteriores.¹⁴

Según un informe reciente del Banco Mundial, las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaron muy poco con la reducción de tarifas negociada en la Ronda de Tokio. Como se indicó, ello se debió a que sólo en algunos casos se abordaron las exportaciones tradicionales de los países del Tercer Mundo. En particular, esto afectó a los productos agropecuarios elaborados y semielaborados, agregando así un factor importante de dis-

crimination contra el desarrollo industrial de los países más pobres.¹⁵ Por ejemplo, productos y subproductos del café, cacao, caucho, semillas y aceites vegetales, hortalizas, frutas y tabaco, que constituyen una proporción considerable de las exportaciones del Tercer Mundo, todavía enfrentan barreras comerciales importantes en los países industriales. (Véase el cuadro 1.)

En resumen, las críticas de los países en desarrollo se centran en: 1) los efectos negativos de la reducción general de tarifas en el margen de las preferencias que ofrece el SGP; 2) la exclusión en las negociaciones de productos de interés para los países del Tercer Mundo; 3) las barreras que continúan afectando al comercio agrícola y de productos tropicales, textiles y cuero, y 4) la introducción del concepto de "gradación", que permite a los países desarrollados discriminar a aquellas naciones que exportan productos competitivos que amenazan sus intereses económicos.¹⁶

Es importante destacar que los procedimientos seguidos en las negociaciones pusieron de manifiesto, una vez más, que el poder en el GATT está en manos de los representantes de los países desarrollados. La fragmentación de las negociaciones en grupos y subgrupos de trabajo mostró con claridad las dificultades técnicas y financieras a que se enfrentan los países en desarrollo para participar en forma eficaz en las diferentes discusiones. Además, una parte muy importante de las negociaciones fue conducida, casi en forma exclusiva, por las delegaciones de los países desarrollados, en particular las de Estados Unidos, la CEE y Japón. Esto condujo a conversaciones bilaterales que se apartaron del carácter multilateral que se estableció en la Declaración de Tokio, y que limitaron la participación real de una parte muy importante de los países del Tercer Mundo.

El regreso a la mesa de negociaciones: la Declaración Ministerial de Punta del Este

A mediados de los años ochenta comenzaron los preparativos para una nueva ronda de negociaciones multilaterales que han estado plagados de dificultades organizativas y políticas. En lo fundamental las relaciones comerciales se han deteriorado de modo creciente desde el comienzo del presente decenio, como resultado del aumento de las barreras impuestas a las exportaciones de los países del Tercer Mundo y de la tensión en el intercambio de los países desarrollados. Las disputas, que ocurren en medio de la crisis alimentaria que afecta a buena parte del Tercer Mundo, han puesto de relieve los problemas del comercio agroalimentario, el cual se ha transformado en uno de los temas centrales de la nueva ronda de negociaciones del GATT.

La preocupación que mostraron los representantes del Tercer Mundo al término de la Ronda de Tokio estuvo, al parecer, bien fundada. Estudios del Banco Mundial muestran el aumento significativo de las barreras comerciales a las exportaciones de los países

13. *Ibid.*, pp. 9, 43, y 53-54.

14. Véase GATT, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, Informe del Director General del GATT, vol. 1, Ginebra, abril de 1979, pp. 156-160.

15. Véase BM, *World Development Report 1987*, Oxford University Press, Oxford, junio de 1987, pp. 135-139.

16. Véase R. Kemper, *The Tokyo Round: Results and Implications for Developing Countries*, Banco Mundial, Staff Working Paper, núm. 372, Washington, 1980, pp. 23-29.

en desarrollo. Así por ejemplo, las barreras no arancelarias a productos destinados a Estados Unidos en el período 1980-1983 crecieron más del doble, mientras que las aplicadas a productos exportados a la CEE aumentaron 38%. Más aún, parece haber una clara discriminación en contra de los países en desarrollo, pues en 1983 casi 20% de sus exportaciones a las naciones industriales estuvo afectado por este tipo de barreras, comparado con sólo 10.5% en el caso del comercio entre éstas. En ese año, los productos agrícolas fueron los más perjudicados, dado que 29% de las exportaciones a los países industriales estuvieron sujetas a barreras no arancelarias, en comparación con sólo 18% en las exportaciones de manufacturas.¹⁷

Parece difícil determinar con precisión el costo que tiene este creciente proteccionismo para las economías del Tercer Mundo. Sin embargo, en diversos informes del Banco Mundial se estima que, como resultado de las barreras comerciales impuestas por los países industriales, las naciones en desarrollo tienen pérdidas en la exportación de productos alimenticios que alcanzan varios miles de millones de dólares por año. Por ejemplo, en su informe de 1985 sobre la economía mundial, el BM indica que en el período de 1979 a 1981 éstas superaron en promedio los 10 000 millones de dólares anuales (a precios de 1980) en sus exportaciones de azúcar y carne; esta cifra representa sólo alrededor de 50% del total de las mermas en sus exportaciones agropecuarias.¹⁸

Las diferencias principales se han centrado en la reticencia de la CEE para discutir su política agraria, en particular los subsidios a las exportaciones agroalimentarias, y en las demandas estadounidenses de eliminarlos a fin de acelerar la liberación del comercio agrícola. Por su parte, los países en desarrollo han insistido en los efectos negativos de esta guerra de subsidios para sus exportaciones y las dificultades que la creciente inestabilidad del mercado provoca en la formulación de sus políticas económicas, comerciales y agroalimentarias de largo plazo.

Cabe preguntarse si la nueva ronda de conversaciones inaugurada en septiembre de 1986 puede acabar en definitiva con estos conflictos y con las causas principales de inestabilidad en el comercio mundial de alimentos. El progreso alcanzado hasta el momento permite ser moderadamente optimista. La Declaración Ministerial de Punta del Este, que inició oficialmente la Ronda de Uruguay, se logró al final de largas y arduas negociaciones para incorporar cláusulas muy generales. Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de las diferencias iniciales, los países signatarios del GATT accedieron por primera vez, al menos en principio, a discutir algunos puntos en materia agrícola que exceden los asuntos puramente comerciales.¹⁹ La parte I de la Declaración incluye una sección en la que se hace un llamado urgente a "incorporar más disciplina... en el comercio agrícola mundial

corrigiendo y previniendo restricciones y distorsiones, incluyendo aquellas relacionadas con [la producción de] excedentes estructurales, de modo que se reduzca la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad en los mercados agrícolas mundiales".²⁰ Más adelante la Declaración menciona los mecanismos en los que las negociaciones deberán centrarse y señala, entre otros, la necesidad de "reducir las barreras de importación" y de introducir más disciplina en el uso de todos los subsidios directos e indirectos que afectan al comercio agrícola.²¹ A nuestro entender, estas citas denotan lo fundamental de la Declaración, especialmente en el marco de la tenaz oposición de los representantes de la CEE.

Es preciso recordar que la discusión de los temas de comercio agrícola es algo relativamente nuevo en las negociaciones del GATT. Figuraron como un elemento importante sólo a partir de la Ronda de Tokio (1973-1979), como resultado de la enorme presión del Gobierno de Estados Unidos, que entonces realizaba la campaña de liberación de su política agrícola. Sin embargo, a pesar de que en las negociaciones se incorporaron los llamados productos tropicales, éstas se centraron en el comercio de cereales, productos lácteos y carne, de interés fundamental para los productores de los países avanzados.

La inclusión de asuntos relativos al uso de subsidios de exportación y a la formulación y aplicación de las políticas agrarias (aun cuando este último en forma velada e indirecta) en la Declaración Ministerial de Punta del Este es, sin duda, un logro importante. Sin embargo, la lectura más atenta de la Declaración muestra que la Ronda de Uruguay adopta mecanismos similares a los que se utilizaron en las rondas de negociaciones anteriores y que, en lo fundamental, tiende a: 1) limitar el progreso en las negociaciones destinadas a liberar el comercio agrícola; 2) vincular el progreso de las negociaciones en esta área a concesiones en otros sectores; 3) limitar la participación de los países del Tercer Mundo en las negociaciones; 4) centrar la discusión en productos de interés para los países industriales avanzados (los llamados productos de zonas templadas), y 5) limitar en la práctica los beneficios otorgados a productos agrícolas originarios de los países en desarrollo.

En la Declaración Ministerial se hace un cuidadoso distingo entre los problemas que afectan al comercio agrícola mundial y los aspectos que se abordarán en las negociaciones. La selección de los términos que se emplearon en la Declaración indica, sin duda, el intento de reconciliar las principales posiciones que se enfrentaron en Punta del Este. Delimitar el área de negociaciones es una clara concesión a la posición europea (encabezada por Francia), pues excluye de aquélla las políticas agrícolas nacionales e introduce la discusión sobre el uso de subsidios de exportación. Estos compromisos, que dificultan la discusión de las prácticas proteccionistas en materia agrícola de los países desarrollados, limitan el alcance real de las negociaciones y, por ende, su capacidad para resolver una de las causas fundamentales de inestabilidad en el mercado mundial.

Hay otros aspectos del acuerdo de Punta del Este que van más allá de esas limitaciones y afectan directamente los intereses de

17. Véase BM, *World Development Report 1985*, Oxford University Press, Oxford, julio de 1985, p. 40.

18. Véase *Ibid.*, pp. 40-41, y BM, *World Development Report 1986*, Oxford University Press, Oxford, julio de 1986, pp. 26-132. Para un análisis del efecto en las exportaciones de América Latina, véase Alberto Valdés, "La protección agrícola en los países industrializados: su costo para América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. L (3), núm. 199, México, julio-septiembre de 1983, pp. 693-1720.

19. Véase GATT, "Ministerial Declaration on the Uruguay Round", en *Focus*, GATT Newsletter, Ginebra, octubre de 1986.

20. Véase GATT, 1986, *op. cit.*, p. 4 (traducción del inglés del autor).

21. *Ibid.*, p. 4.

los países en desarrollo. En primer lugar, se fragmentan las discusiones en los llamados grupos de "productos tropicales" y de "productos agrícolas" (este último incluye, al igual que en la Ronda de Tokio, los productos de zonas templadas). Por ejemplo, tales negociaciones se realizan separadas de las del grupo de textiles y de los encuentros concernientes a otros "productos básicos". Como se indicó, esto limita la eficaz participación de una parte importante del Tercer Mundo. En segundo lugar, los países en desarrollo fueron presionados fuertemente, tanto en las negociaciones preparatorias como en la reunión ministerial de Punta del Este, para negociar en las áreas de: 1) la propiedad intelectual; 2) el intercambio relacionado con la inversión extranjera directa, y 3) el comercio de servicios. Los países del Tercer Mundo, encabezados por los gobiernos de Brasil y la India, estiman que la inclusión de los temas vinculados con este último punto no es sino una forma más de coacción para lograr concesiones que compensen las ofrecidas a los países en desarrollo en otras materias.

En definitiva, la posición adoptada por los países avanzados durante las pláticas que precedieron a la Declaración Ministerial, así como el carácter de esta última, parecen sugerir que, a pesar de la participación de un número considerable de países del Tercer Mundo, sólo es posible esperar pequeños cambios en las relaciones comerciales que enlazan de manera creciente los sistemas agroalimentarios de los países del Norte y del Sur. El escaso poder político y económico de los países en desarrollo y, más importante aún, la falta de cohesión y unanimidad de las demandas formuladas por sus representantes, limitan de hecho su capacidad de actuación. Se corre el riesgo de que en esta nueva ronda de negociaciones multilaterales prevalezcan, una vez más, los intereses de los países desarrollados. A continuación se examina el papel que desempeñarán las políticas agrícolas y comerciales de los países avanzados en la Ronda de Uruguay y las posibles consecuencias de éstas en la seguridad alimentaria mundial.

El proceso de negociaciones: ¿el liberalismo del más fuerte?

En los primeros meses de 1987 se iniciaron las consultas que pusieron en marcha las negociaciones multilaterales previstas en Punta del Este en septiembre de 1986. Aunque en ese lapso se han realizado numerosas reuniones en la sede central del GATT en Ginebra, irónicamente los hechos más importantes de este período han ocurrido al margen de este organismo. Las discusiones en el seno del Gobierno estadounidense, de la CEE y de la OCDE parecen marcar las perspectivas de las negociaciones multilaterales. Estos encuentros han permitido que los principales participantes de la Ronda de Uruguay presenten de nuevo sus posiciones básicas de negociación. Sin embargo, la diversidad de intereses económicos y políticos manifestada en este lapso muestra las debilidades del acuerdo inicial de septiembre de 1986. Así, las expectativas contradictorias inducidas en los otros participantes de la Ronda acentúan la tensión entre los productores y exportadores más importantes.

El primero de dichos encuentros fue la Reunión Ministerial del Consejo de la OCDE, que se realizó en París en mayo de 1987. En general, el comunicado del Consejo Ministerial reafirma las bases generales de negociación acordadas en Punta del Este y, en especial, hace un llamado urgente para "introducir reformas coordinadas" y "equilibradas" en las políticas agrícolas, "inclu-

yendo la reducción progresiva de la asistencia y la protección a la agricultura para el conjunto de los países y sus productos respectivos". En particular, el comunicado destaca la necesidad de: 1) evitar acciones que "estimulen la producción de excedentes" agroalimentarios y "aislen a los mercados nacionales del mercado mundial"; 2) "actuar con responsabilidad en la venta de uso de excedentes", y 3) evitar la "confrontación" y el uso de "prácticas desestabilizadoras" en el comercio internacional. Sin embargo, el texto de este comunicado evita en forma cuidadosa el término "subsidios".²²

Es importante destacar que aunque en apariencia este comunicado recibió el apoyo unánime de los países de la OCDE y se le consideró un paso significativo en la puesta en marcha del proceso de liberación del comercio agroalimentario mundial, las diferencias fundamentales respecto a estas reformas siguen prácticamente inalteradas.²³ En sus reuniones de junio y julio de 1987, el Consejo de Ministros de la CEE y los ministros de agricultura no lograron introducir reformas de importancia en la operación de la Política Agrícola Común (PAC) y acordaron sólo reducciones menores en el régimen de precios de los mercados de productos agroalimentarios en la Comunidad.²⁴

Las dificultades para acelerar el proceso de reforma de la PAC no deberían sorprender, pues la crisis que afecta a la agricultura europea tiene sus raíces en el origen mismo de la Comunidad, así como en las políticas agrícolas nacionales incorporadas en la PAC y en el sistema de precios que la sustenta. Es importante recordar que dos de los objetivos principales de la PAC son la autosuficiencia alimentaria y la protección de los ingresos de minifundistas y sectores rurales muy atrasados, que todavía coexisten con productores ultramodernos. Por tanto, los problemas de sobreproducción y de acumulación de excedentes que caracterizan la aplicación de esta política desde los años setenta, no son sino el resultado de su carácter altamente proteccionista, que ha conducido inevitablemente al continuo aumento de los precios agrícolas internos del Mercado Común y a la crisis del presupuesto que financia las operaciones de la PAC.²⁵ Todo ello se agrava por el ingreso de nuevos productores agrícolas a la Comunidad (Grecia, España y Portugal) y la depresión y caída de

22. Véase "OECD Council Meets at the Ministerial Level", en *The OECD Observer*, núm. 146, París, junio/julio de 1987, p. 21 (traducción del autor).

23. Véanse, por ejemplo, los artículos en *Financial Times*, Londres, 14 de mayo de 1987, pp. 1, 2 y 26.

24. Véanse por ejemplo los artículos en *Financial Times*, Londres, 25 de junio de 1987, p. 1; 1 de julio de 1987, pp. 1 y 44; 2 de julio de 1987, pp. 1, 3, 34 y 44, y 13 de julio de 1987, p. 2. En la reunión de los ministros de Agricultura hubo discrepancias insalvables respecto: i) al desmantelamiento rápido y efectivo del sistema de unidades monetarias de compensación (subsidiarios usados para compensar las diferencias de precios de los productos comerciados con características similares entre países miembros de la CEE) así como para la reforma del sistema de "monedas verdes" (unidad monetaria utilizada en las transacciones comerciales y financieras en el contexto de la PAC de la Comunidad), y ii) el establecimiento de un impuesto a los aceites y grasas vegetales. Para más detalles sobre esta última propuesta destinada a obtener aproximadamente 2 000 millones de dólares en impuestos a las importaciones y producción de aceites vegetales y de productos del mar, véase, por ejemplo, *Financial Times*, Londres, 18 de junio de 1987, p. 1. Para detalles sobre el sistema de precios aprobado para el mercado de cereales (año fiscal 1987-1988), véase CIT, *Market Report*, PMR 159, Londres, 30 de julio de 1987.

25. Véase Eduardo A. Santos, *Integración europea... op. cit.*

los precios que han caracterizado a los mercados agroalimentarios mundiales durante el presente decenio.²⁶

Cabe preguntarse, entonces, qué tan dispuestos están los gobernantes europeos a introducir reformas importantes en la política agrícola y comercial de la Comunidad, y contribuir así a crear condiciones más favorables para liberar el comercio agroalimentario mundial. Los dirigentes de la CEE se enfrentan a una doble presión: la crisis presupuestaria que se agudiza año tras año²⁷ y la creciente presión económica que ejerce el Gobierno estadounidense en favor de la urgente liberación del mercado agrícola europeo, y las enormes dificultades y el precio político que se debería pagar en cada país para introducir dichas reformas. En esto último, se deben considerar los intereses político-económicos del electorado rural y los sectores del capital financiero e industrial relacionados, los cuales todavía desempeñan un papel importante en la formulación de la política europea.

Se puede sugerir que aun cuando la CEE se comprometió en la Declaración de Punta del Este y en el comunicado de la OCDE a liberar el comercio agroalimentario, sus dirigentes no tienen la voluntad ni el poder político para llevar adelante dichas reformas. Por tanto, su posición aparentemente conciliatoria en esos encuentros internacionales tiene el objetivo básico de impedir la adopción de represalias por parte del Gobierno estadounidense, el cual se encuentra negociando en el Congreso la nueva Ley de Comercio. Al mismo tiempo, esta retórica en favor de la apertura intenta limitar las fricciones con países del Tercer Mundo. Sin embargo, como se señala más adelante, no parece posible esperar, en el corto o mediano plazos, ninguna reforma o concesión de importancia que conduzca a la liberación del mercado europeo.

La vacilante posición de la CEE, la falta de progreso de las negociaciones en la XIII Reunión Cumbre de los Siete (junio de 1987)²⁸ y, sobre todo, la profunda crisis que afecta al sector agrícola de Estados Unidos desde comienzos del presente decenio, forzaron a este país a tomar la iniciativa en las negociaciones tendientes a liberar el comercio agrícola mundial. Es importante recordar que esta posición no es nueva, pues a comienzos de la década de los setenta, durante la presidencia de Richard Nixon (y coincidiendo con el inicio de la Ronda de Tokio), se lanzó una ofensiva semejante.²⁹ Sin embargo, el clima político y economi-

co actual no puede ser más diferente. A comienzos de los años setenta un mercado mundial en expansión y relativamente competitivo permitió al Gobierno estadounidense reducir las operaciones de sus programas nacionales de apoyo a la agricultura sin exponer excesivamente a sus agricultores a las fluctuaciones del mercado internacional. También fue posible persuadir a otros países desarrollados para que introdujeran reformas (aunque limitadas) para liberar sus mercados agrícolas. Por el contrario, desde comienzos de los ochenta la agricultura de ese país se encuentra sometida a una intensa presión económica, debido principalmente a su creciente dependencia de los mercados internacionales en un período en que caen los precios, se acumulan excedentes y se agudiza la competencia por dichos mercados. En síntesis, esta crisis se expresa en: 1) la caída del volumen y el valor de las exportaciones agrícolas y el deterioro de la balanza comercial del sector;³⁰ 2) la pérdida de mercados;³¹ 3) el aumento del costo de los programas federales de apoyo a la agricultura;³² 4) la caída del valor de los ingresos del sector agrícola,³³ y 5) el rápido crecimiento del endeudamiento del sector agrícola y la crisis del sistema crediticio.³⁴

30. El volumen de las exportaciones agrícolas estadounidenses se redujo de 163.9 millones de toneladas en 1980 a sólo 122.5 millones en 1986. En términos de valor, después de alcanzar en 1981 un máximo de 43 800 millones de dólares, éstas cayeron a alrededor de 27 000 millones de dólares en 1985-1986. Es importante hacer notar también que en mayo de 1986, por primera vez en 27 años, la balanza comercial agrícola tuvo un déficit de casi 350 millones de dólares. Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos (DAEU), *Agricultural Statistics 1984*, USGPO, Washington, 1984. Véanse también *Financial Times*, Londres, 19 de junio de 1987, p. 40; 28 de junio de 1987, p. 20, y 23 de julio de 1987, p. 32.

31. Los productos más afectados por la pérdida de mercados han sido el trigo, el arroz, los granos forrajeros y la soya. Por ejemplo, en los ciclos 1980-1981 y 1981-1982 las exportaciones de trigo estadounidense participaron con aproximadamente 44.8 y 49.0 por ciento, respectivamente, del total mundial. Sin embargo, para los de 1985-1986 y 1986-1987 ésta se había reducido a alrededor de 28.4 y 30.4 por ciento, respectivamente (CIT, *Market Report*, PMR 158, Londres, 8 de julio de 1987). Para detalles sobre otros productos véase, DAEU, *Agricultural Adjustment Act of 1985*, Issue Papers, Washington, 1985.

32. En el período de 1969 a 1971 estos gastos fluctuaron entre 4 000 y 5 000 millones de dólares por año (erogados por la Commodity Credit Corporation). Sin embargo, durante el período de 1977 a 1980 alcanzaron, en promedio, alrededor de 7 000 millones de dólares, aumentando a más de 22 000 millones y 24 000 millones en 1982 y 1983, respectivamente (DAEU, *Agricultural Statistics 1984*, USGPO, Washington, 1984). Se estima que el costo total de los programas de apoyo a la agricultura incluidos en la Ley de 1985 (Food Security Act of 1985) alcanzará aproximadamente 100 000 millones de dólares durante el período 1985-1990. Véase Congressional Quarterly Inc. (CQI), *Congressional Quarterly Almanac 1985*, Washington, 1985, pp. 517-518.

33. Los ingresos netos del sector agrícola que en el período de 1975-1980 promediaron aproximadamente 13 500 millones de dólares anuales en 1980-1984 llegaron a sólo 8 760 millones por año, alcanzando menos de 5 400 millones en 1983 (dólares de 1967). DAEU, *Agricultural Statistics 1985*, op. cit., Washington, 1985.

34. La deuda total del sector agrícola que en 1970 alcanzó sólo 53 000 millones de dólares se elevó a 165 000 millones en 1980 y aproximadamente a 210 000 millones de dólares en 1986 (DAEU, *Agricultural Statistics 1985*, USGPO, Washington, 1985, y Congressional Quarterly Inc., *Congressional Quarterly*, Washington, 22 de febrero de 1986, pp. 465-466). Para detalles sobre la situación del sistema federal de crédito agrícola, véase "Farm Credit System", en Congressional Digest Corporation, *Congressional Digest*, Washington, enero de 1986, y CQI, *Congressional Quarterly*, Washington, 25 de julio de 1987, p. 1627-1632.

26. Véase Eduardo A. Santos, "El mercado mundial de cereales. . .", op. cit.

27. Los gastos de las secciones de Garantía y Guía del presupuesto de la PAC promediaron 12 300 millones de UME en 1981-1982, aumentando a 19 000 millones en 1984 y a 23 000 millones en 1986 (UME: unidad monetaria de la CEE). La Comisión de la CEE estimó un presupuesto de 24 000 millones de UME para el año financiero de 1987, pero en julio los gastos de la PAC alcanzaban, aproximadamente, 28 000 millones de UME (alrededor de 35 590 millones de dólares; un UME = 1 271 dólares estadounidenses en julio de 1987). Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *The Agricultural Situation in the Community*, informes de 1985 y 1986, Bruselas, 1986 y 1987, respectivamente. Véanse también *Financial Times*, Londres, 2 de junio de 1987, p. 2; 16 de junio de 1987, p. 46, y 4 de julio de 1987, p. 20.

28. Reunión anual de los jefes de Gobierno de Alemania, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Estados Unidos. Para detalles sobre la reunión efectuada a comienzos del mes de junio de 1987, véanse, por ejemplo, los artículos en *Financial Times*, Londres, 5 de junio de 1987, p. 6; 10 de junio de 1987, pp. 1 y 2; 11 de junio de 1987, pp. 1 y 2 (comunicado de la reunión cumbre), y 12 de junio de 1987, p. 7.

29. Véase Eduardo A. Santos, *El desarrollo del sistema agro-alimentario norteamericano*, op. cit.

Esta crisis, que ha provocado en este decenio la expulsión de cientos de miles de agricultores del sector,³⁵ ha forzado también al Gobierno estadounidense a adoptar una posición cada vez más decidida contra sus competidores en el mercado internacional.

El centro de atención ha sido el uso de subsidios de exportación de la CEE, los cuales le han permitido acrecentar su participación en los mercados mundiales.³⁶ Desde la aprobación de la nueva ley agrícola (Food Security Act of 1985), el Gobierno de Estados Unidos ha seguido una estrategia para aumentar la presión económica sobre sus competidores, y acelerar así, en lo posible, el proceso de liberación. Mediante la aplicación de esta ley se intenta, por una parte, reducir el nivel de intervención gubernamental a fin de hacer los precios y productos agrícolas estadounidenses más competitivos en el mercado internacional y, por otra, otorgar a su Gobierno amplios poderes (por ejemplo, el Export Enhancement Programme, EEP) para subsidiar exportaciones, con objeto de desarrollar nuevos mercados o recuperar aquellos que se perdieron debido a las prácticas discriminatorias de sus competidores.³⁷

Esta estrategia del Gobierno estadounidense se sustenta en la tesis de que la única salida posible de la guerra de mercados es hacer que la Comunidad se enfrente a costos financieros que no pueda soportar. Debido a que se estima que los agricultores estadounidenses son más eficientes que sus competidores de la CEE, una guerra de subsidios no la beneficiaría, pues el apoyo financiero que tendría que emplear para competir con los productos estadounidenses (ahora a precios más reducidos como resultado del uso, por ejemplo, del EEP) tendería a ser cada vez más elevado. Por su parte, subsidios más cuantiosos acentuarían las dificultades del presupuesto de la PAC (especialmente en la Sección Garantía), que lo llevarían a un nivel prácticamente inaceptable para la mayoría de los gobiernos europeos.³⁸

Aun cuando se puede argüir que el Gobierno estadounidense sigue esta estrategia a fin de llevar a la Comunidad a la mesa de negociaciones, esto será viable sólo a corto y mediano plazos, pues la economía estadounidense también está sujeta a una enorme presión, como resultado de la crisis del presupuesto fiscal y

la balanza comercial.³⁹ En definitiva, la única solución de largo plazo a la crisis agraria de Estados Unidos es, al parecer, la apertura del mercado internacional para sus agricultores, pues se estima que éstos pueden producir, especialmente cereales y semillas oleaginosas, a costos muy por debajo de los de otros países desarrollados.⁴⁰

En esta situación el Gobierno de Estados Unidos presentó un nuevo plan para liberar el comercio agrícola internacional: a comienzos de julio de 1987 difundió, en forma casi simultánea en Washington y en la sede del GATT en Ginebra, una propuesta radical para eliminar en un plazo de diez años toda forma de subsidio a la producción y al comercio agroalimentario mundial.⁴¹

En síntesis, la propuesta estadounidense, que incluye también alimentos preparados, bebidas, productos tropicales, madera y sus derivados y productos del mar, plantea: 1) el congelamiento temporal (en la cantidad actual) de las exportaciones subsidiadas de productos agrícolas y la supresión de dichos subsidios en un plazo de diez años; 2) la eliminación de barreras a las importaciones, incluyendo aranceles y cuotas, y 3) el desmantelamiento, en diez años, de los sistemas de subsidios nacionales que afectan al comercio agrícola. Esta propuesta también incluye la armonización de las reglas sanitarias que rigen las exportaciones agroalimentarias. Sin embargo, se excluyen los "programas de ayuda alimentaria" y la eliminación de políticas y programas de "apoyo directo a los ingresos" de los agricultores, es decir, aquellas medidas que no afectan los precios ni el volumen de la producción agrícola.

El plan de negociaciones que se presentó a comienzos del mes de julio consta de dos etapas. La primera consiste en determinar el apoyo financiero real que cada país ofrece a la producción y al comercio agrícolas, incluyendo los subsidios directos e indirectos.⁴² En la segunda se discutirían las políticas y medidas que

39. El déficit de la balanza comercial de Estados Unidos ha crecido rápidamente en este decenio: de un promedio de alrededor de 18 600 millones de dólares durante los años 1975-1979, a 62 000 millones en 1983, 114 000 millones en 1984, y a más de 124 000 millones en 1985 (valores FOB). *OECD, OCDE Economic Surveys 1986-1987. United States*, París, noviembre de 1986, pp. 112-113; para un análisis del presupuesto fiscal, véase el capítulo II.

40. El Gobierno estadounidense ha mantenido esta posición por más de veinte años. Dos estudios que han contribuido en forma importante a su adopción han sido los llamados Williams Report y Flanigan Report. Véase US Commission on International Trade and Investment Policy, *United States International Economic Policy in an Interdependent World: Report to the President*, USGPO, Washington, 1971, y Congreso de Estados Unidos, *Agricultural Trade and the Proposed Round of Multilateral Trade Negotiations*, Senado, Committee on Agriculture and Forestry, Subcommittee on Foreign Agricultural Policy, 93rd. Congress, USGPO, Washington, 1973. Recientemente, la revista *Fortune* cita un nuevo estudio del Congreso (Office of Technology Assessment) para argumentar que los agricultores estadounidenses tienen importantes ventajas en sus costos de producción, en comparación con la gran mayoría de los exportadores de otros países. Véase Lee Smith, "How to Cut US Farm Spending", en *Fortune*, 10 de noviembre de 1986, núm. 23, pp. 79-82.

41. Véase GATT, *News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, NUR 007, Ginebra, julio 14 de 1987. Véanse también los artículos en *Financial Times*, Londres, 7 de julio de 1987, pp. 1 y 6, 8 de julio de 1987, p. 5, y 17 de julio de 1987, p. 4.

42. De acuerdo con la propuesta estadounidense, las medidas que se deberían tomar en consideración para determinar el nivel efectivo de apoyo, son, entre otros, los llamados *levies* variables de la CEE, subsidios

35. Según un artículo publicado recientemente, de 1980 a 1985 aproximadamente 700 000 granjeros han sido forzados a dejar la agricultura como resultado de la crítica situación económica que enfrenta el sector. Véase *Financial Times*, Londres, 8 de julio de 1987, p. 5.

36. En el caso del trigo, por ejemplo, la participación de las exportaciones de la CEE se incrementó de 8.5% en 1973 a 14.6% en 1984. En cuanto al azúcar, aumentó de 8.7% en 1973 a 15.6% en 1985-1986, mientras que en el caso del tabaco lo hizo de 4.9 por ciento a 9.3 por ciento en el mismo período. Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *The Agricultural Situation in the Community 1986 Report*, Bruselas, 1987.

37. Para un resumen de la Food Security Act of 1985, véase por ejemplo, CQI, *Congressional Quarterly Almanac 1985*, Washington 1985, pp. 518-526. Consúltese también CIT, *Review of the World Wheat Situation 1985/1986*, Londres, abril de 1987, capítulo VI.

38. De acuerdo con el presupuesto de la PAC para el año 1985 (Sección Garantía) los gastos más importantes fueron: subsidios a la exportación, 5 026 millones de dólares (33.8%); almacenamiento de excedentes, 3 778 millones (22.7%), y subsidios a los precios 5 735 millones (38.5%) a una tasa de cambio promedio en 1985 de 1 UME por 0.763 dólares. En términos de productos, 30.4% estuvo destinado a lácteos, 14.1% a carne, 11.8% a cereales y 9.2% al azúcar. Véase Comisión de las Comunidades Económicas Europeas, *op. cit.*, 1987, cuadro 3.4.4, pp. 266-267.

cada país debería introducir para liberar su agricultura en el plazo señalado. En la propuesta también se considera negociar los mecanismos que se utilizarían para asegurar el cumplimiento del programa de reformas que se acuerde en la Ronda de Uruguay, así como los cambios que sería necesario introducir en las reglas del GATT una vez que se logre liberar el comercio agrícola.

Es necesario hacer notar que existen dudas importantes acerca de la capacidad del Gobierno estadounidense para conducir con éxito las negociaciones a fin de implantar dicho programa de reformas. Internamente, el presidente Reagan cuenta con muy poco tiempo para llevar adelante este plan, pues las próximas elecciones presidenciales pueden cambiar de modo radical el panorama político estadounidense. Más aún, su plan puede enfrentar no sólo la tenaz oposición de un Congreso cada vez más proteccionista, sino también la de los intereses económicos que afectarían dichas reformas. El Congreso, aun cuando conoce los beneficios potenciales que podría traer la liberación del comercio agrícola para los productores de cereales y semillas oleaginosas, está muy consciente del enorme peligro que significaría para otros sectores menos competitivos de su agricultura, en especial para los productores de azúcar, carne y lácteos. El rápido examen de las negociaciones en torno a la nueva Ley de Comercio muestra claramente el fortalecimiento del proteccionismo siempre presente en el Gobierno estadounidense.⁴³ Por otro lado, la reacción de los representantes de la CEE (foco de atención de la propuesta estadounidense) ha sido evidentemente desalentadora y, aun cuando al parecer intentan evitar el enfrentamiento directo con el régimen de Reagan, han indicado con claridad que la propuesta estadounidense rebasa las posibilidades de reforma en las negociaciones de la Ronda de Uruguay.⁴⁴

Lo que parece estar en juego es la influencia política y económica de dos sistemas agroalimentarios en extremo poderosos, pero con estructuras socioeconómicas e intereses muy diferentes, que compiten por los mismos mercados. Por una parte, es difícil prever un aumento significativo de la competitividad de la agricultura europea, si su estructura productiva continúa fragmentada (con la importante excepción del Reino Unido). Por tanto, es aún más difícil esperar que los gobiernos europeos estén dispuestos a ex-

y créditos de exportación; cuotas de importación; contribuciones a empresas comercializadoras; seguros de siembras y cosechas; crédito agrícola preferencial; subsidios a los combustibles, fertilizantes, y equipos o maquinaria agrícola; contribuciones para el almacenamiento de excedentes y otras formas de estabilización de precios; pagos compensatorios a la caída de los precios, y control del área cultivada. Véase *Financial Times*, Londres, 7 de julio de 1987, p. 6.

43. Para detalles sobre estas negociaciones véanse, por ejemplo, *Congressional Quarterly Inc.*, *Congressional Quarterly*, Washington, 2 de mayo de 1987, pp. 812-818; 9 de mayo de 1987, pp. 908-914; 10 de junio de 1987, pp. 1318-1321, y 25 de julio de 1987, pp. 1633-1636. Véanse también *Financial Times*, Londres, 12 de junio de 1987, p. 7, 25 de junio de 1987, p. 6; 26 de junio de 1987, pp. 4-5, 27 de junio 27 de 1987, p. 2, 24 de julio de 1987, pp. 16 y 32.

44. Frans Andriessen, comisionado de agricultura de la CEE, expresó recientemente que la Comunidad no estaba en condiciones de aceptar la apertura total del mercado europeo ni la eliminación de los sistemas de subsidios y de precios nacionales de apoyo a la agricultura. También cuestionó la conveniencia de suprimir dichos sistemas de apoyo, así como la posibilidad técnica de mantener las medidas que no afectan la producción o los precios agrícolas. Véase, por ejemplo, *Financial Times*, Londres, 8 de julio de 1987, p. 42, y 20 de julio de 1987, p. 2.

poner a la enorme población empleada en el sector (más de 10 millones en 1985) a un mercado mundial muy competitivo.⁴⁵

La apertura de la agricultura europea provocaría la rápida desaparición de millones de pequeños agricultores y de trabajadores de media jornada. Por otra parte, el sistema agroalimentario estadounidense, por su diferente proceso de expansión agrícola, su exposición desde muy temprana edad a la competencia, su tecnología muy avanzada y su orientación al mercado internacional, ha alcanzado niveles de concentración y eficiencia por encima de los de sus competidores principales.⁴⁶ Sin embargo, si la propuesta se acepta en su totalidad, se expondría en forma excesiva a los productores estadounidenses de azúcar, frutas, carne y lácteos. Por tanto, a pesar de su posición retórica en favor del libre cambio, la propuesta parece ser un arma de negociación para contrarrestar las presiones del Congreso durante las discusiones de la nueva Ley de Comercio, así como para contrapesar las medidas proteccionistas de la CEE y recuperar el terreno perdido en el mercado internacional.

El Gobierno estadounidense también intenta negociar el apoyo de los países del Tercer Mundo en las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Un programa de liberación que plantea eliminar las principales barreras aduaneras que aún enfrentan las exportaciones agrícolas y sus subproductos y la competencia desleal en el mercado internacional que implican los subsidios, es muy atractivo para los intereses del Tercer Mundo; sin embargo, parece encerrar varios peligros. El proceso de liberación sería obligatorio para todos los países y cubriría todo tipo de productos agropecuarios, forestales y del mar, ya sea naturales o elaborados, a fin de evitar el traslado de medidas proteccionistas a otros países o sectores económicos. Por ello, aunque en principio los países en desarrollo podrían aprovechar el mayor acceso a los mercados de las naciones industriales, el beneficio se concentraría en aquellos con las capacidades económicas y tecnológicas para elaborar sus productos primarios, puesto que ya algunos productos tropicales y materias agrícolas gozan de tal acceso. Cabe resaltar también que estos países estarían forzados a competir con los países desarrollados por los nuevos mercados y a abrir sus fronteras a las exportaciones agroalimentarias provenientes de dichas naciones. Este proceso desplazaría a los productores menos competitivos del mercado internacional, y generaría una reordenación radical de la división internacional de la producción agroalimentaria.

En teoría, los países participantes en este "nuevo orden" se

45. En 1985 el tamaño promedio de las unidades agrícolas de la CEE era de sólo 12.7 ha. Esta cifra oculta, sin embargo, los casos extremos de Grecia y Portugal, con un promedio de alrededor de 4 ha. y del Reino Unido, con uno de más de 64 ha. En términos de empleo, en naciones tales como Grecia y Portugal, el sector agrícola participa con casi 29 y 25 por ciento, de la PEA, respectivamente. Comisión de las Comunidades Europeas, *The Agricultural Situation in the Community 1986 Report*, Bruselas, 1987, pp. 198-199.

46. Aun cuando hay diferencias muy grandes entre los estados de la Unión, el tamaño promedio de las granjas en Estados Unidos excede las 170 ha. Sin embargo, estas cifras ocultan el grado muy elevado de concentración de la tierra y de la producción agrícola. A fines de los años setenta, por ejemplo, las granjas con ventas de más de 100 000 dólares por año (12% del total), concentraban más de 40% de la tierra y casi 63% de las ventas del sector. Véase Eduardo A. Santos *Transforming World Agriculture in the 1975, The Case of the United States*, tesis de doctorado, Sussex, Reino Unido, 1985.

beneficiarían con la mayor variedad de productos disponibles en el mercado y los menores costos, pero la realidad de las estructuras socioeconómicas del agro en los países en desarrollo cuestiona de fondo las bases de esta previsión. Así, por ejemplo, se puede argumentar que aun cuando aumentaría la competitividad agroalimentaria de países como Argentina, Brasil, Filipinas, Corea, Malasia, México y Tailandia, también condenaría a los países más pobres de África y Asia a la dependencia alimentaria, ya que por razones de carácter ecológico, económico y tecnológico les estaría prácticamente vedado competir en un mercado de esas características. Lo peor es que este proceso de reestructuración probablemente iría acompañado de costos sociales demasiado altos. Se expondría a cientos de millones de agricultores pobres a una feroz competencia, lo que causaría la transformación drástica de las economías campesinas de las que depende su subsistencia, y se acelerarían así la expulsión de agricultores de su tierra y el empobrecimiento de las áreas rurales.⁴⁷

Notas finales

Este análisis, que abarca varios años de negociaciones internacionales sobre comercio agroalimentario, confirma los puntos centrales de nuestro argumento inicial:

1) Los intereses económicos y políticos de los países avanzados dominan el desarrollo de las conversaciones. Históricamente, éstas se han centrado en la resolución de problemas o conflictos de interés primordial para los países industriales; en cambio, se dedica poca atención a los problemas del comercio y al desarrollo de las naciones del Tercer Mundo. Hasta el momento, la evolución de la ronda de negociaciones que se inauguró en septiembre de 1986 continúa con las prácticas de ocasiones anteriores.

2) La solución de los problemas que se derivan del proteccionismo agrícola escapa de la esfera puramente comercial, pues éstos tienen su origen, de manera primordial, en las políticas económicas de largo plazo de los países avanzados que determinan el desarrollo de las estructuras productivas de sus sistemas agroalimentarios.

3) La creciente interdependencia que caracteriza la evolución de la economía mundial tiende a transmitir los efectos del proteccionismo agrícola a diferentes sectores económicos y de país a país, con lo que se crea una espiral proteccionista que obstaculiza el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo.

4) Esta espiral proteccionista acelera la inestabilidad del mercado internacional y limita las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, lo que desalienta el aumento y la diversificación de la producción agropecuaria en estos países y acentúa la vulnerabilidad alimentaria de las naciones más pobres.

47. Para detalles sobre el aumento de la pobreza rural y el efecto de la economía internacional sobre las economías campesinas, véase por ejemplo ONU, *Landlessness: A Growing Problem*, FAO Economic and Social Development Series No. 28, Roma, 1984, y ONU, *Influencia de las economías centrales sobre el abastecimiento interno de alimentos de los países latinoamericanos*, Doc. CEPAL/E/CEPAL/SEM.9/R.5, Santiago de Chile, junio de 1983, cap. IV: "Impacto del comercio internacional sobre las economías campesinas latinoamericanas."

Al parecer no es posible crear los incentivos básicos para la implantación de medidas de largo plazo que conduzcan al aumento sistemático y sostenido de la producción agroalimentaria en el Tercer Mundo. En consecuencia, para resolver los problemas de seguridad alimentaria es indispensable no sólo suprimir las prácticas proteccionistas y discriminatorias de los países desarrollados en este sector, sino también minimizar la incertidumbre que dichas prácticas provocan en el mercado internacional.

Aunque la liberación del comercio parece ser una condición necesaria para alentar el desarrollo del sector agroalimentario, también encierra peligros importantes para los países más pobres. En nuestra opinión, a pesar de las afirmaciones librecambistas de que la liberación del comercio conduciría a la utilización más eficiente de los recursos económicos en el sistema agroalimentario mundial, hay tres aspectos (cuyo análisis escapa a los alcances de este estudio) que deben enunciarse. Para empezar, parece dudoso que la liberación del comercio por sí misma pueda conducir a la estabilización del mercado, dado que la producción agrícola en escala mundial todavía depende de condiciones ambientales muy inestables. Por tanto, ya que no es posible esperar una liberación total del mercado agrícola (como la que propone Estados Unidos), es necesario mantener algunas medidas estabilizadoras y de naturaleza intervencionista (por ejemplo, el uso de reservas internacionales) a fin de no acentuar los problemas de seguridad alimentaria global.

También es importante considerar que un gran número de países en desarrollo no estaría en condiciones de participar en la producción agroalimentaria mundial en un sistema comercial abierto y crecientemente competitivo. Este sistema eliminaría a los productores nacionales menos eficientes y a las economías campesinas que sostienen a cientos de millones de productores en las áreas rurales del Tercer Mundo, con lo cual se condenaría a dichos países a la vulnerabilidad y dependencia alimentarias.

Asimismo, es necesario examinar los precios internacionales que tendrán los productos agropecuarios en el "nuevo" orden comercial. Si se estabilizaran por debajo de sus niveles históricos, perjudicarían a los exportadores, en especial a los de países pobres o muy dependientes de monocultivos de exportación. Por el contrario, si los precios aumentan como resultado de la eliminación de los subsidios de producción y exportación referidos en la propuesta estadounidense, los costos financieros serían prácticamente insostenibles para la balanza comercial de los países importadores más pobres. De estas reflexiones se derivan interrogantes, para las cuales, a nuestro entender, no hay aún respuestas claras y definitivas.

Para concluir es necesario destacar una vez más que en la situación internacional actual los países económica y políticamente más débiles encontrarán, probablemente, obstáculos insuperables para el logro de la seguridad alimentaria. Su vulnerabilidad tenderá a acentuarse de no mediar un programa de ayuda económica de grandes proporciones que les permita participar de manera gradual, en forma más competitiva, en la integración de los sistemas agroalimentarios nacionales al mercado mundial. Este programa de ayuda debería cubrir aspectos tales como la diversificación de su producción agrícola, mediante la promoción de productos alimentarios para el consumo interno y nuevos productos para los mercados de exportación, así como la diversificación de sus mercados y el desarrollo de infraestructura industrial para el procesamiento de productos del agro. □