

Por breve tiempo, particularmente en los inicios del proceso de crecimiento orientado hacia adentro, característico de la posguerra, el comercio internacional pareció estancarse e incluso retroceder. No obstante, debido a las negociaciones multilaterales en el GATT, de la recuperación del crecimiento económico en Europa y Japón, y —más recientemente— de las estrategias de los “tigres” asiáticos y los países de industrialización reciente de América Latina, el intercambio mundial recuperó su impulso. Como resultado, se generó un creciente flujo de bienes y servicios así como un incremento en la competencia entre las empresas transnacionales (ET) de las tres regiones del mundo industrializado.

Al expandirse los mercados, a pesar de las diferencias culturales, los patrones de consumo de todas las regiones tendieron a una gradual convergencia.³ Empero, la segmentación de los mercados —con base en criterios de calidad, precio o prestigio— se ha acompañado de una cada vez más desigual distribución del ingreso en escala mundial.⁴

A pesar de las tendencias proteccionistas —particularmente en los países industrializados—, los mayores flujos de intercambio afectaron la economía mundial en diferentes sentidos: ampliaron los mercados de bienes y servicios, que ahora abarcan a todo el planeta; lanzaron los mercados regionales surgidos de bloques de comercio en escala regional o continental, y alentaron una nueva división internacional del trabajo, basada menos en las ventajas comparativas estáticas y más en la movilidad de los factores productivos a través de las fronteras nacionales.

El desarrollo del capital financiero internacional ha acompañado el incremento del comercio en una economía cada vez más global. Antes de la primera guerra mundial, las inversiones de cartera inglesas, francesas o alemanas financiaron el desarrollo de los transportes y las comunicaciones en las áreas de influencia (geopolítica y económica) de sus respectivas metrópolis. Desde comienzos de siglo, sin embargo, las inversiones financieras se encauzaron cada vez más a la producción de materias primas en las antiguas colonias. Más adelante, en el llamado Tercer Mundo, la industrialización por sustitución de importaciones se financió con la inversión directa de las ET.⁵ Tres procesos recientes muy relacionados transformaron la naturaleza y el ámbito geográfico de los flujos financieros transnacionales: el surgimiento a partir de los sesenta de nuevas fuentes financieras no directamente vinculadas a la inversión directa productiva, como el mercado de eurodivisas;⁶ la aparición en los setenta de la banca extra-territorial (*offshore*) como resultado de la acumulación de

petrodólares y también para evadir las regulaciones nacionales tanto en Europa como en Estados Unidos,⁷ y durante los ochenta, las operaciones bancarias transnacionales, consecuencia de la desregulación de los mercados financieros (primero en el Reino Unido, luego en Estados Unidos) y de la liquidez de capital adicional que generó el abultado déficit fiscal estadounidense.⁸

Desde mediados del siglo XIX, la demanda de materias primas baratas por parte de los países industrializados contribuyó a que aparecieran las ET, un tipo de empresa basada en la centralización de la toma de decisiones y en la descentralización flexible de la producción y la distribución por encima de las fronteras nacionales. A principios del siglo XX, sin embargo, las crecientes barreras arancelarias alentaron el desarrollo de ET en la producción manufacturera en los países ya industrializados y en los que iniciaron tardíamente ese proceso.⁹

El avance de la transnacionalización de los procesos productivos se vincula a la movilidad creciente del capital a través de las fronteras. Esto no es lo nuevo, sino el surgimiento de formas de integración del capital en las que los elementos que componen un producto final se ensamblan en cadenas productivas que se extienden por diferentes espacios económicos sobre las fronteras nacionales. Jenkins ilustró esta tendencia con un ejemplo de la industria manufacturera: “el automóvil global”.¹⁰ Sanderson añadió uno de la agroalimentaria, en el contexto de la creciente integración del circuito de la ganadería bovina en la frontera de Estados Unidos con México: “el becerro global”.¹¹

Se corre, sin embargo, el riesgo de exagerar las tendencias que conducen a la globalización. Las barreras nacionales todavía delimitan el espacio de muchos —si no de la mayoría— de los procesos productivos. Por otra parte, fenómenos como “el becerro global” ocurren principalmente entre países vecinos o dentro de los bloques comerciales actualmente en gestación. No hay duda, empero, de que esas tendencias se aceleran en la coyuntura actual del proceso de globalización, como también las que promueven una mayor movilidad de la fuerza de trabajo a través de las fronteras nacionales. Los flujos migratorios en dirección Sur-Norte, reforzados en Europa por los Este-Oeste, a raíz del colapso de los regímenes comunistas, encuentran obstáculos por los esfuerzos de los países del Norte (Europa Occidental, Estados Unidos y Japón) por controlarlos y regu-

7. *Ibid.*, y Manfred Bienefeld, “Financial Deregulation: Disarming the Nation State”, *Studies in Political Economy*, núm. 37, 1992.

8. Manfred Bienefeld, *op. cit.*, y Gary Green, *Finance Capital and Uneven Development*, Westview Press, Londres, 1987.

9. Rhys Jenkins, *op. cit.*

10. *Ibid.*

11. Steven E. Sanderson, “The Emergence of the ‘World Steer’: Internationalization and Foreign Domination in Latin American Cattle Production”, en F. Lamond Tullis y W. Ladd Hollis (comps.) *Food, the State, and International Political Economy*, University of Nebraska Press, Lincoln y Londres, 1986.

3. *Ibid.*

4. Fred Block, *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*, Temple University Press, Filadelfia, 1987.

5. Rhys Jenkins, *op. cit.*

6. David Gowland, *The Regulation of Financial Markets in the 1990's*, Gower, Aldeshot (Reino Unido), y E. Elgar, Brookfield, Vermont, 1992.

larlos para evitar que se desmoronen las identidades étnicas, culturales y políticas dentro de sus fronteras.¹²

Como resultado de los avances tecnológicos, pero también de cambios en los mecanismos de regulación, los recursos naturales y los bienes de capital menos móviles han perdido importancia como criterios para la asignación de los recursos productivos. En especial, las nuevas tecnologías informáticas, la automatización, las telecomunicaciones y la biotecnología¹³ han hecho del conocimiento y la información —muy móviles y espacialmente neutros— los factores de producción más relevantes en la nueva división internacional del trabajo.¹⁴

En resumen, lo realmente nuevo en la globalización es la forma en que estos cambios en los circuitos financieros, mercantiles y productivos están minando la coherencia nacional de las economías, así como el orden económico y político internacional de la posguerra.

Mecanismos de regulación

Estado y mercado constituyen los dos componentes inseparables de la regulación en una economía capitalista. Durante el siglo XIX en Europa, en el marco de la revolución industrial y de la formación de los estados nacionales, estos últimos crearon sus propios mercados, los cuales influyeron, a su vez, en las formas que adoptaron los estados. También en el siglo XIX en América Latina, a todo lo largo del período primario-exportador, el surgimiento de los estados nacionales dio paso a mercados nacionales autorregulados. Lo mismo ocurrió en el resto del Tercer Mundo tras la descolonización del siglo XX. Al finalizar la segunda guerra mundial, el keynesianismo proporcionó al mundo industrializado la justificación teórica para el manejo nacional de la economía. Los países en desarrollo establecieron estrategias industrializadoras por sustitución de importaciones o por diversificación de exportaciones.

Durante un largo período, por tanto, los mecanismos de regulación mercantiles y estatales han sido componentes inseparables del proceso de construcción de los estados nacionales. Lo novedoso en la reestructuración global es que las estrategias de consolidación de los capitalismo nacionales ya no son viables pues las fuerzas de la economía mundial erosionan el ámbito y la eficacia de los mecanismos nacionales de regulación. El incremento de los flujos de capital a través de las fronteras —abriendo

de facto los mercados nacionales—, ha disminuido considerablemente el manejo nacional de la economía.

En la medida en que se incrementa la competencia por los mercados entre las ET de Estados Unidos, la CE y Japón, y en que la hegemonía global estadounidense declina, esas tres superpotencias buscan aumentar sus cuotas de mercado y sus posiciones geopolíticas. En el proceso, sin embargo, los tres nuevos centros del poder económico y político mundial sustituyen radicalmente sus proyectos nacionales —basados originalmente en “la coherencia económica nacional”— por otros sustentados en la competitividad internacional, en el marco de una economía cada vez más mundial.¹⁵

En el mundo en desarrollo, la soberanía de los estados nacionales y los proyectos de crecimiento hacia dentro de la posguerra han sido muy afectados por los programas de ajuste estructural en el marco de la renegociación de la deuda externa.

El declive de la regulación nacional —y sin embargo la persistencia de los estados nacionales y del orden político mundial— refleja, por tanto, una considerable redistribución de la autoridad estatal entre las instancias del nuevo orden: los estados nacionales reestructurados, los bloques mercantiles en formación y las gradualmente fortalecidas instituciones supranacionales. Esta redistribución de la toma de decisiones cuestiona, por supuesto, “la frecuentemente asumida naturaleza del Estado”,¹⁶ identificando al Estado-nación sólo como “una construcción histórica particular y evolutiva”.¹⁷ Pero el cambio de los aspectos institucionales formales de los mecanismos de regulación no es más que la punta del iceberg. Muy vinculado a esto está el proceso, menos visible, de formular las nuevas reglas del orden mundial.

En escala nacional,¹⁸ hay dos versiones básicas del proyecto neoliberal: la ortodoxa representada por los gobiernos de Pinochet en Chile, de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos,¹⁹ y el heterodoxo,²⁰ repre-

15. Philip McMichael y Chul-Kyoo Kim, “The Restructuring of East Asian Agricultural Systems in Comparative and Global Perspective”, inédito, 1992.

16. Bob Jessop, *State Theory: Putting States in Their Place*, Penn State University Press, University Park, Pensilvania, 1990.

17. Michael Mann, *The Rise and Decline of the Nation State*, Blackwell, Oxford, 1990.

18. Incluso en nuevas entidades políticas como la CE, que hace las veces de un Estado plurinacional.

19. Esta versión del proyecto neoliberal se basa en el retiro del Estado de la mayor parte de las funciones que las fuerzas del mercado y las instituciones privadas pueden supuestamente realizar en forma más eficiente, así como en un gradual fortalecimiento del papel del Estado sólo en las funciones para las cuales está mejor capacitado (velar por la ley y el orden, proteger los derechos de la propiedad privada y asegurar la defensa nacional). José María Fanelli *et al.*, *Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand*, CEDES, inédito, 1990.

20. Desde el punto de vista muy simplificado de la economía neoclásica.

12. Jacques Attali, *Millenium: Winners and Losers in the Coming World Order*, Random House Inc., Nueva York, 1991.

13. Dieter Ernst, “U.S.-Japan Competition and the Worldwide Restructuring of the Electronics Industry: A European View”, en Jeffrey Henderson y Manuel Castells (comps.), *Global Restructuring and Territorial Development*, Sage, Londres, 1987.

14. Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, William Morrow and Company, Nueva York, 1992, y Jacques Attali, *op. cit.*

sentado por la “economía social de mercado” en Alemania y por la “dirección administrativa de la economía” en Japón.²¹ En escala supranacional, se enfrentan los tres superpoderes que surgieron del final de la guerra fría (la CE, Estados Unidos y Japón), cada uno de ellos intentando establecer un orden mundial acorde con sus propios criterios y proyectos hegemónicos.²² El proceso dispone de espacios privilegiados: el regional, en el que se construyen bloques económicos y políticos articulados alrededor de las tres superpotencias (Estados Unidos, la CE y Japón), y el global, en el que se establecen las reglas del juego de los tres pilares sobre los que se basa un nuevo orden mundial: el fiscal y monetario, el del intercambio y el político-militar.

La creación de la CEE²³ en 1957 inició la reconfiguración del orden mundial con base en la formación de bloques regionales. Muy temprano el proyecto desbordó los límites del continente europeo, pues la Comunidad firmó acuerdos con Turquía en 1963, Israel, el Cercano Oriente árabe, los países del Maghreb y sus antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico.²⁴

La formulación del proyecto de Estados Unidos en el hemisferio americano aún no cuaja, aunque sus grandes rasgos y su ámbito espacial son claros. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y la Iniciativa para las Américas constituyen los primeros pasos en una cada vez mayor reafirmación de la hegemonía estadounidense en el hemisferio.²⁵

En la región del Pacífico asiático compiten dos proyectos hegemónicos: uno, en auge, representado por Japón, y otro basado en la determinación de Estados Unidos de impedir el declive de su hegemonía mundial. No obstante, *de facto* o *de jure* un bloque comercial encabezado por la economía nipona se gesta actualmente en la zona. Tal como señala Nanto: “A pesar de sus diferencias dentro de la región, un nuevo modelo de integración horizontal surge entre las economías de Japón, Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Tailandia e Indonesia. Incentivando esta transformación [...] destacan el fuerte desempeño de estos países del Este Asiático como también la revaluación

21. En ambas versiones hay una intervención restringida del Estado en la regulación de las relaciones mercantiles, básicamente por medio de una mezcla *sui géneris* de gestión macroeconómica y de políticas sectoriales o industriales, así como de una activa política de administración de los mercados para garantizar la competitividad internacional de las empresas nacionales en el marco de espacios económicos ampliados.

22. Jacques Attali, *op. cit.*, y Lester Thurow, *op. cit.*

23. Actualmente Comunidad Europea (CE), “en reconocimiento de que se refiere a algo que va más allá de lo puramente económico”. Christopher Bryant, “Commentary: Europe and the European Community 1992”, *Sociology*, núm. 25, 1991.

24. Por medio de los tres Acuerdos de Lomé (1975, 1979, 1984).

25. Harry Browne, “Rethinking the Economics of Free Trade”, inédito, 1991.

del yen y la amenaza de un agrupamiento del proteccionismo en los mercados de Estados Unidos y Europa.”²⁶

En resumen, la gradual consolidación de cada bloque alienta la de los otros dos. Esta tendencia entraña tanto una gradual fragmentación de la economía mundial como una creciente y diferenciada asociación periférica del antiguo Tercer Mundo con los poderes hegemónicos a lo largo tres nuevos ejes Norte-Sur hoy reconstituidos.

En escala global, los mecanismos de regulación —tanto en sus aspectos institucionales como normativos— se reestructuran a un ritmo desigual. Probablemente el proyecto más avanzado, aunque aún incompleto, es el establecimiento de un nuevo orden monetario y financiero mundial. La quiebra del Acuerdo de Bretton Woods en 1973 y la crisis de la deuda en 1982 crearon las condiciones para reforzar la autoridad supranacional de las instituciones multilaterales (el FMI y el Banco Mundial) en la formulación de las políticas monetarias y financieras de los países deudores.

En contraste, las negociaciones para exigir un nuevo orden mercantil están relativamente rezagadas. En la Ronda de Uruguay no sólo está en juego una posible liberación de las políticas agrícolas o acuerdos en torno a los derechos de propiedad intelectual y a la inversión transnacional en los servicios productivos, sino fundamentalmente acuerdos en las reglas que gobernarán el intercambio entre y dentro de los bloques mercantiles, así como la definición de sus áreas de influencia.

Finalmente, el terreno más escabroso —y probablemente en el que la elaboración de acuerdos lleve más tiempo— es el de un nuevo orden político-militar. La caída del muro de Berlín abrió el camino para que surgieran nuevas alianzas políticas y se redistribuyera el poder militar en escala mundial. No obstante, como lo demostraron las ingentes dificultades para lograr acuerdos durante la guerra en el golfo Pérsico y para alcanzar arreglos regionales en Europa del Este, los Balcanes y el Cercano Oriente, aún está lejos la redistribución del poderío militar y de la influencia política en el mundo.

La sociedad civil

El reordenamiento mundial no sólo plantea problemas conceptuales en la definición del Estado, sino también en la interpretación de las relaciones entre sus aparatos burocráticos y los cambios en la sociedad civil, es decir, en las fuerzas sociales y en los proyectos políticos que —en escala nacional o supranacional— inciden en la dirección y forma de estos procesos.

26. Dick K. Nanto, “Asian Responses to the Growth of Trading Blocs”, en Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley (comps.), *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy*, National Planning Association, Washington, 1990.

En este artículo se cuestionan las antiguas teorías del Estado, que se basan en un concepto del poder político enmarcado por los límites territoriales del Estado-nación.

Nuevas fuerzas sociales —directamente vinculadas a los cambios en los procesos de acumulación y regulación— ocupan los espacios de los antiguos agentes sociales y les restan influencia en la sociedad. En términos políticos e ideológicos, esto implica la gradual sustitución del contrato socialdemócrata por diferentes versiones del proyecto neoliberal. Desde principios de los ochenta, el nuevo pacto social se edifica sobre la base del enfrentamiento manifiesto o latente entre dos grandes grupos: los que favorecen la globalización, independientemente de los equilibrios sociales previos, y los que se oponen en cierto grado a ella por sus efectos en la distribución de la riqueza, el ambiente, la soberanía nacional y los procesos democráticos en la toma de decisiones.

Los nuevos equilibrios surgen con ritmos diferentes y características específicas en cada país o región con base en las divisiones sociales previas, las actuales correlaciones de fuerzas, las formas de inserción de cada sociedad en el mundo exterior y los efectos de los acontecimientos internos y externos en los procesos de reestructuración.

El sistema agroalimentario mundial

El sistema agroalimentario mundial está en un período de transición que manifiesta procesos divergentes: a) la gradual desaparición del viejo orden de la posguerra basado en la hegemonía agroalimentaria de Estados Unidos, así como en la convergencia de las prácticas productivas agrícolas y en los patrones alimentarios por encima de las diferencias ecológicas y culturales de los países, y b) la formación de un nuevo orden agroalimentario mundial que transcurre en diferentes escenarios; en escala global, en foros como la Ronda de Uruguay, donde se deciden las nuevas reglas del comercio agroalimentario mundial; en escala regional supranacional, en el surgimiento de nuevos flujos de inversión agroindustrial y de comercio agroalimentario dentro y entre los bloques, y en escala nacional, en una revaloración desigual de los sistemas y espacios agrícolas subnacionales en función de ventajas comparativas redefinidas en el marco de una mayor apertura al exterior. Tanto las grandes empresas agroalimentarias (en particular las transnacionales) como los gobiernos nacionales (fundamentalmente los de países que cuentan con una capacidad estratégica global) constituyen los principales actores en la reestructuración de los sistemas agroalimentarios.

Las ET agroalimentarias (*traders* o grandes intermediarios, las procesadoras de alimentos y las empresas de distribución), por su posición de enlace entre los agricultores y los consumidores urbanos, inciden en las tendencias a una mayor competencia mundial. En contraste, las tres superpotencias extienden su

influencia mercantil hacia áreas vecinas a fin de garantizar el abasto de los alimentos o las materias primas que no pueden producir o de asegurar mercados cautivos para sus exportaciones agroalimentarias.

El declive de la hegemonía estadounidense

Los sistemas agroalimentarios mundiales son resultado del orden político-económico de la posguerra. De 1945 a 1971, los acuerdos de Bretton Woods y el GATT —tasas de cambio fijas y reducciones arancelarias— establecieron las normas del orden económico de la posguerra. El acuerdo de Yalta y la reconstrucción de Europa y Japón, con la protección militar y la influencia política de Estados Unidos, crearon las condiciones políticas para el notable crecimiento industrial de los tres centros del poder económico y político mundial. Asimismo, en la posguerra, los países del Norte desplazaron gradualmente a sus competidores del Sur en los mercados mundiales de productos de zonas templadas. También penetraron en los mercados de las economías tropicales, desplazando sus productos autóctonos y erosionando sus exportaciones. En gran medida, esto constituye el éxito del manejo keynesiano de las economías nacionales en los países industrializados y, en el Tercer Mundo, el efecto de las políticas de industrialización sustitutiva sobre la agricultura.²⁷

En 1955, Estados Unidos logró una excepción a las normas del GATT para su Ley de Comercio Agrícola de 1935, que en su artículo 22 estipulaba el derecho de imponer barreras proteccionistas a las importaciones agroalimentarias que amenazaran la supervivencia de los granjeros de ese país. En sentido amplio esto consagraba el principio de la seguridad alimentaria y el proteccionismo agrícola, y garantizaba la hegemonía global de la agricultura estadounidense en el comercio mundial.

Teniendo como marco esa decisión, durante tres decenios las políticas de apoyo a los precios (iniciadas en los años treinta en el marco del New Deal) y de promoción de exportaciones (que se remontan al Plan Marshall y a la ley 480 de 1954) convirtieron a Estados Unidos en el mayor exportador mundial de trigo y soya y en un importante vendedor de carnes y materias primas agroindustriales. En los años sesenta, la CEE aprovechó la brecha abierta por los estadounidenses en el GATT, y formuló su estrategia de seguridad alimentaria: la Política Agrícola Común (PAC).

De 1945 a 1964, período del Plan Marshall, Estados Unidos inundó el mercado europeo con sus exportaciones de trigo y soya. La Ley 480 de ese país permitía a los europeos pagar con sus propias monedas devaluadas las compras de granos esta-

27. Luis Llambí, "Opening Economies and Closing Markets: The Difficult Reinsertion of Latin American Agriculture in the Emerging World Order", inédito, 1992, y "Back to the Future?: Comparative Advantages and Disadvantages in Latin American Non-Traditional Fruit and Vegetable Exports", inédito, 1992.

dounidenses.²⁸ A partir de 1947 el GATT se convirtió en el foro privilegiado de una confrontación entre Estados Unidos y la CEE sobre el destino del sistema agroalimentario mundial. Durante la Ronda Kennedy de negociaciones de 1964-1967, las partes firmaron un armisticio que permitió a la Comunidad subsidiar su producción triguera a cambio de garantizar a Estados Unidos el control del mercado europeo de la soya. El cese de hostilidades duró poco, ya que en 1969 una fuerte contracción de la demanda en el mercado internacional hizo impracticable el acuerdo triguero entre Estados Unidos y la CEE; con ello se inició nuevamente la guerra comercial no declarada entre ambas partes.²⁹ En breve tiempo, la CEE se convirtió en importante exportador de trigo y productos lácteos y a partir de 1980 de azúcar y en uno de los principales productores de carne.

En 1961, la Ley Agrícola Fundamental de Japón garantizó a los granjeros —principalmente a los productores de arroz— la paridad de ingresos con los trabajadores de la manufactura, consagrando *de facto* el derecho a los subsidios y a la protección arancelaria para su agricultura. Como consecuencia, en pocos años el país asiático logró la autosuficiencia en ese importante alimento. Durante mucho tiempo Estados Unidos le suministró soya y trigo baratos para impulsar la expansión de su industria avícola y porcina. Esta doble estrategia basada en la autosuficiencia en arroz y en el riesgo calculado de las importaciones de granos forrajeros estadounidenses está actualmente en entredicho. En 1973, el embargo temporal que Estados Unidos impuso a sus exportaciones de soya, para garantizar el abastecimiento interno a sus granjas avícolas, propició que Japón formulara una nueva política de seguridad alimentaria basada en la diversificación de sus fuentes de abastecimiento.³⁰ En ello han desempeñado un importante papel las compras de soya y maíz de China y de maíz y yuca forrajera de Tailandia y Filipinas. Con todo, Estados Unidos aún constituye el principal abastecedor de trigo, maíz y soya de Japón. Sin embargo, los días de la hegemonía de aquel país en los mercados agroalimentarios asiáticos parecen contados.³¹

Durante los setenta y ochenta los países en desarrollo planteron nuevos retos a la supremacía agroalimentaria de Estados Unidos. Primero fue la revolución verde —política de seguridad ali-

mentaria mediante la adopción de cambios técnicos— que gradualmente hizo autosuficientes en trigo o arroz a importadores de granos de Asia y América Latina. Posteriormente surgieron los nuevos países agroexportadores (NAC).³² Tailandia, por ejemplo, se convirtió en el principal exportador mundial de arroz, maíz y yuca para forraje. Indonesia, de gran importador de arroz, pasó a vender ese cereal en el Pacífico, y Brasil se convirtió en poco tiempo en el mayor proveedor mundial de soya y de jugo de naranja concentrado.

Conformación de bloques mercantiles y negociaciones multilaterales

En 1985, por primera vez desde la adopción del régimen de cambios flexibles en 1974, Estados Unidos se vio obligado a devaluar el dólar frente al yen y el marco alemán y de ese modo atemperar el deterioro de su balanza de pagos. Asimismo, en el marco de la Ley de Seguridad Alimentaria, el Gobierno estadounidense formuló un programa de subsidios a las exportaciones (EEP por sus siglas en inglés) a fin de recuperar mercados e incursionar en otros.

Los objetivos económicos y geopolíticos del EEP pronto fueron evidentes: a) al declarar una guerra de subsidios a la CEE, el programa hacía más costosa la PAC, fortaleciendo por tanto la capacidad de negociación de Estados Unidos en las conversaciones bilaterales o multilaterales; b) la prioridad al otorgamiento de créditos subsidiados para la compra de granos a países del Cercano Oriente y África del Norte también retó a la CEE en su propia área de influencia, y c) al dar importancia a los subsidios a otros países importantes del mundo en desarrollo y del bloque socialista, el programa intentó persuadirlos de que abandonaran las políticas de seguridad alimentaria, reforzando así su dependencia en este aspecto.³³

En 1986 se inició un nuevo período. A partir de ese año se hizo claro que los instrumentos de política (macroeconómicos y sectoriales) del Gobierno estadounidense eran insuficientes para recobrar la competitividad perdida e imponer reglas a sus competidores. Los acuerdos bilaterales y las negociaciones multilaterales cobraron preeminencia en la política exterior de ese país a fin de frenar el deterioro de su hegemonía. En ese año también comenzó la Ronda de Uruguay, y Estados Unidos decretó unilateralmente la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, su primer ensayo en la constitución de un bloque mercantil hemisférico. La reacción europea no se hizo esperar. En 1986 la CE inició su proyecto para consolidar el mercado común en 1992. Recientemente, los países de la Zona de Libre Comercio Europea fueron invitados a integrarse a él; además hay posibilidades de expandir el bloque hacia Europa Oriental.

28. Harriet Friedmann, "Agro-Food Complexes and Export Agriculture: Changes in the International Division of Labour", en W.H. Friedland, L. Busch, y F.H. Buttel (comps.), *The New Political Economy of Agriculture*, Boulder, Westview Press, 1991.

29. Laurence Tubiana, "World Trade in Agricultural Products: From Global Regulation to Market Fragmentation", en D. Goodman y M. Redelift (comps.), *The International Farm Crisis*, St. Martin's Press, Nueva York, 1989.

30. Jimmie S. Hillman y Robert Rothernberg, *Agricultural Trade and Protection in Japan*, Trade Policy Research Centre, Londres, 1988.

31. Paul Riethmuller, "Japanese Direct Foreign Investment in Agricultural Industries: A Review of Some Recent Developments", *Agribusiness*, núm. 8, 1992.

32. Harriet Friedman, *op. cit.*

33. Karen Ackerman, "U.S. Agricultural Export Programs", *Food Review*, núms. 53-57, julio-septiembre de 1991.

En la región del Pacífico asiático, desde mediados de los ochenta la revaluación del yen aunada a los bajos salarios, la abundancia de recursos y la proximidad geográfica de los países circundantes alentó las inversiones de las grandes corporaciones de Japón en la producción de alimentos y materias primas agrícolas para abastecer su mercado interno. Sin contrariar directamente los mecanismos del mercado, el Gobierno japonés ofrece también incentivos para la inversión y los flujos mercantiles en la región.³⁴

Además de la configuración de los bloques mercantiles, otras tendencias inciden en el incremento de los intercambios agroalimentarios entre países vecinos. El surgimiento de nichos de mercado para alimentos frescos y productos considerados exóticos (por ejemplo, frutas y vegetales, mariscos, flores y plantas ornamentales y especias) acarrió el auge de las exportaciones agrícolas no tradicionales en numerosos países en desarrollo. Como resultado apareció una nueva segmentación del mercado agroalimentario entre productos de consumo masivo (por ejemplo, alimentos procesados) y los nuevos nichos de mercado (alimentos frescos).

Las dotaciones desiguales de recursos y la proximidad geográfica proveen las condiciones para que surjan patrones de integración económica entre áreas vecinas. A pesar de los avances en las técnicas de procesamiento y comercialización, la mayoría de las mercancías agrícolas todavía son muy perecederas o voluminosas, por lo que transportarlas a distancia es sumamente costoso. Por otra parte, las dietas y los hábitos alimentarios son similares en regiones culturalmente cercanas,³⁵ lo que propicia el intercambio entre economías próximas pero complementarias.

En los países en desarrollo, el nuevo modelo de crecimiento orientado hacia afuera refuerza la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento agroalimentarias. Salarios más bajos y recursos naturales más baratos están creando nuevos flujos en dirección Sur-Norte (o Este-Oeste en Europa), a medida que estas economías se abren.³⁶ Las empresas de procesamiento y distribución han sido las que más se han beneficiado de estas tendencias. En particular, las grandes ET —tomando ventaja de la mayor movilidad y abundancia de recursos financieros como consecuencia de la desregulación de los mercados— despliegan la compleja infraestructura de comercialización y de investigación y desarrollo que se requiere para controlar de manera eficaz los canales internacionales de mercadeo y distribución.

En la actual coyuntura, sin embargo, no se deben sobreestimar esas tendencias. La gran heterogeneidad de los sistemas agroa-

34. Por ejemplo, reducción de impuestos, créditos subsidiados y subvenciones a la investigación otorgados por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI).

35. Islam Nurul, *Horticultural Exports of Developing Countries: Past Performances, Future Prospects, and Policy Issues*, Research Report núm. 20, IFPRI, Washington, 1990.

36. Luis Llambí, "Back to the Future...", *op. cit.*

limentarios nacionales y supranacionales, así como las tendencias opuestas, impiden cualquier generalización empírica o reducir todas las tendencias a una sola lógica sistemática. En el intercambio mundial de alimentos aún predominan los complejos productivos de alimentos durables (basados en cereales y oleaginosas) y de carnes (con base en la cría intensiva de animales estabulados). En éstos los países industrializados lograron la preeminencia competitiva internacional durante la posguerra. Por otra parte, aunque ha declinado la importancia de las exportaciones tradicionales de las economías tropicales, debido a un exceso de oferta y a una demanda estacionaria, aún tienen gran participación en el comercio agrícola.³⁷ Incluso la producción nacional para el mercado interno todavía comprende buena parte del sistema agroalimentario mundial.

El reordenamiento agroalimentario también supone un cambio profundo en los mecanismos de regulación del sector en escala nacional y supranacional. La seguridad alimentaria, en algunos casos, y el poder alimentario en otros, así como la supervivencia de los estilos de vida rurales y los asuntos ambientalistas se han convertido en los principales temas de la nueva regulación del sistema agroalimentario.

A pesar de los pronunciamientos sobre la liberación del comercio, la gran mayoría de los países industrializados ha reforzado sus políticas proteccionistas y de promoción de exportaciones. Esto probablemente es parte de una estrategia para incrementar su poder de negociación en el GATT. En extensas regiones del mundo en desarrollo, ampliado por el colapso de los regímenes de Europa Oriental, el ajuste estructural fue responsable en parte del avance de agriculturas orientadas a satisfacer nuevos hábitos de consumo; no obstante, también provocó el aumento de la dependencia alimentaria y erosionó la coherencia intersectorial nacional en que se basó la estrategia de crecimiento hacia adentro durante la posguerra.

En escala supranacional, la nueva regulación del sistema agroalimentario dependerá del actual proceso de formulación de las reglas que regirán el intercambio de productos agrícolas y las inversiones de capital que lo acompañan. En ese proceso la Ronda de Uruguay, iniciada en 1986, es sólo la manifestación más visible, pero no la única. Las negociaciones del GATT han constituido el campo de batalla de dos concepciones radicalmente opuestas en la formación del orden agroalimentario. Esta contienda se da en el contexto de las muy diferentes —aunque completamente interrelacionadas— crisis agrícolas de los países del Norte y el Sur, en la medida en que el proceso de globalización avanza y la anterior coherencia de los sistemas agroalimentarios nacionales se desvanece.

El proyecto de Estados Unidos para solucionar las crisis agroalimentarias busca dismantelar las políticas intervencionistas estatales, a las que atribuye la crisis. El plan alternativo, aus-

37. *Ibid.*

piciado principalmente por la CE, Japón y algunos países en desarrollo importadores de alimentos, consiste en alentar una estrategia agroalimentaria basada en las políticas industriales y de mercado administrado, gracias a las cuales las economías industrializadas alcanzaron la competitividad internacional antes de la crisis de los setenta. Estados Unidos exige una rápida desregulación de los mercados agroalimentarios,³⁸ vinculándola al estricto cumplimiento de la legislación sobre patentes y la liberación de las inversiones en el sector de servicios productivos. Esta posición es compatible con sus ventajas comparativas, así como con sus intereses geopolíticos, para detener la expansión comercial de Europa y Japón e inducir una mayor apertura de las economías en desarrollo a sus productos.³⁹

Las reestructuraciones en curso entrañan una valoración desigual de las regiones económicas dentro de las fronteras nacionales. En la medida en que los espacios nacionales se desarticulan, las regiones internas se integran gradualmente a la economía global como espacios productivos, de consumo o "vacíos". Mientras que en América Latina ciertas áreas experimentan un relativo crecimiento económico mediante las exportaciones agrícolas no tradicionales, otras decaen, particularmente las orientadas a la producción para el mercado interno.

Conclusión

¿Cuál será el enfoque teórico más apropiado para explicar las transformaciones de los sistemas agroalimentarios mundiales? ¿Las interpretaciones basadas en las teorías clásicas de la transición agraria —herederas del pensamiento social del siglo XIX— o los diagnósticos neoliberales? De lo expuesto se infiere que ambos enfoques son insuficientes para conceptualizar y explicar cabalmente las transformaciones en curso.

La concepción clásica de la transición agraria partía de una pregunta básica: ¿qué distingue a la agricultura de la industria en la génesis y el desarrollo del capitalismo? Su principal tesis era que en aquel sector, así como en el secundario, las estructuras sociales desaparecerían ante el avance de las fuerzas competitivas del mercado y las tecnologías intensivas en capital. El resultado final sería el predominio de granjas de tipo empresarial. En el largo plazo, la industria absorbería a la agricultura, aunque las características de cada país acortarían o alargarían el proceso. Esta prognosis evolucionista se originó en el análisis de la experiencia histórica de la transición del feudalismo al capi-

38. Que supone también la renuncia a la excepción obtenida por ese país en el GATT cuando Estados Unidos constituía la potencia hegemónica en el mercado agroalimentario mundial, pero que excluía de toda consideración sus políticas de control de la oferta. Philip McMichael, "Agro-food Restructuring, the GATT and The Global Regulation", inédito, 1992.

39. Adam J. Levinson, "GATT Under the Gun: A New Agreement Could Save Billions in Tariffs, but Time is Running Out", *The Cornell Political Forum*, núm. 6, 1991, y Philip McMichael, *op. cit.*

talismo en Europa. Cuando se trasplantó al mundo en desarrollo se transformó en un modelo supuestamente universal y deductivo sobre los procesos de formación de clases en el medio rural. En otras palabras, el planteamiento original evolucionó hacia una visión típico-ideal, unilineal y teleológica de los procesos experimentados por las sociedades europeas y de los que estaban en curso en el resto del mundo.

La interpretación neoliberal de la transición de los sistemas agroalimentarios mundiales tampoco proporciona un marco apropiado para el análisis. Ese diagnóstico presenta dos explicaciones: una vinculada a la gestión del Estado y otra a las distorsiones del mercado. En el caso de los países industrializados se dice que la crisis tuvo su origen en: a) el déficit fiscal producto del crecimiento del Estado benefactor; b) la regulación de los mercados de bienes y servicios que inhibió la libre iniciativa, y c) las intervenciones en los mercados financieros para controlar la inflación. Para los países en desarrollo, en particular para América Latina, se señala que la crisis fue ocasionada por: a) las políticas estatales en favor de la industrialización por sustitución de importaciones; b) el clientelismo, y c) la corrupción. Para ambos tipos de economías, la solución consiste en desregular el mercado y privatizar las funciones indebidamente adquiridas por el sector público.

Las explicaciones basadas en las distorsiones del mercado propugnan la intervención del Estado sólo cuando existen externalidades significativas (por ejemplo, en investigación y desarrollo con un largo proceso de maduración, para corregir los efectos de la degradación ambiental o si se carece de infraestructura productiva). En ausencia de mecanismos de mercado o ante la excesiva inestabilidad de las cotizaciones internacionales, se sugiere crear bolsas de mercancías o establecer bandas de precios para atenuar las diferencias entre los internos y los mundiales.

Ambas explicaciones son unidimensionales (la crisis sólo como un problema nacional) y sesgadas (la crisis como un problema de perfeccionamiento de los mecanismos de mercado o de errores en la conducción de la política económica). La crisis actual no es sólo resultado de las condiciones históricas de un país, sino de una profunda reestructuración del orden económico-político mundial. Tampoco —particularmente en los sistemas agroalimentarios— es consecuencia de la excesiva gestión estatal o de la imperfección de los mecanismos de mercado, sino del éxito de la intervención de algunos estados, particularmente de los que lograron la hegemonía económico-política en el nuevo orden mundial. El problema fundamental de estos enfoques es que se apoyan en una aplicación errónea del razonamiento científico, pues se trata de aproximaciones deductivas y ahistóricas a los procesos sociales. Sólo una visión de la economía política que integre en un todo orgánico diferentes niveles de análisis (global, nacional, subnacional) y que incorpore en la explicación las estrategias de los agentes sociales podrá dar cuenta de las transformaciones en curso. (2)