

# LOS EXCEDENTES AGRICOLAS Y LOS PROGRAMAS BILATERALES Y MULTILATERALES PARA SU LIQUIDACION

Por la DRA. ELBA GÓMEZ DEL REY DE KYBAL \*

## Introducción

LA ayuda en forma de alimentos puede ser examinada desde varios puntos de vista, se trate de países que la reciben o de países productores que compiten por los mismos mercados. En los doce años que lleva el programa bilateral de los Estados Unidos —con gastos de más de ... 1,500 millones de dólares anuales— y en los tres años de vigencia del programa de alimentos de la FAO —con alrededor de 100 millones de dólares en total— se ha puesto énfasis en los beneficios de la ayuda recibida por países en vías de desarrollo, donde la producción de alimentos no ha sido suficiente para satisfacer la creciente demanda nacional, en contraste con la producción en ciertos países desarrollados, donde existe la tendencia a producir por encima de la demanda de los mercados de importación.

Tres décadas de subsidios en Estados Unidos han hecho que la actividad agrícola de este país adopte cierta forma de operaciones, invierta miles de millones de dólares y cifre sus esperanzas en el futuro, basadas en la continuación de ese estado de cosas. De modo que, desde un punto de vista realista, continuará habiendo excedentes agrícolas —cualquiera que sea el nombre que se les dé— y habrá necesidad de liquidarlos en los mercados extranjeros. Los países que reciben los excedentes están ya acostumbrados a depender de esa ayuda que les permite invertir sus divisas en otros productos, generalmente en bienes de capital, indispensables para su desarrollo económico, en vez de bienes de consumo.

Oficialmente, el CIAP —Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso— ha dado su sanción al uso de excedentes como parte indispensable de la ayuda de Estados Unidos dentro de la Alianza para el Progreso y hasta ha considerado que parte de las disponibilidades de capitales, cuyas fuentes no están previstas para el año 1966, podrían ser aumentadas considerablemente con un incremento de los envíos de alimentos, especialmente a Brasil y a Chile.

Dentro de este cuadro se hace difícil presentar algunos aspectos, quizá no necesariamente negativos, pero que presentan problemas de la ayuda alimentaria. Por una parte, una autoridad tan eminente como el profesor Schulz de la Universidad de Chicago, comentando la ayuda en especie bajo la Ley 480, que en su mayor parte está constituida por donaciones, porque el pago se hace en moneda local, ha dicho que “aunque la cantidad total de recursos disponibles para desarrollo económico aumenta en el país que recibe la ayuda, estas importaciones tienden a hacer bajar los precios de ciertos productos agrícolas dentro del país, más allá de lo que

hubiera sido de no recibir los envíos, y con esto se limitan o desalientan los incentivos económicos de los agricultores para producir más”. De esto se deduce que no está aceptado universalmente que las donaciones masivas de alimentos y de otros productos básicos, se realizan para el mejor interés de los países en vías de desarrollo, pues detienen o hacen más lento el desarrollo de la agricultura local y prolongan la dependencia del país que recibe la ayuda de fuentes externas.

Por otra parte, la ayuda en especie ha sido criticada por los países productores en vías de desarrollo, por considerar que las ventas concesionales constituyen una competencia injusta a sus propias exportaciones y un factor de depresión de los precios de los productos básicos en los mercados mundiales. Esta crítica se extiende a otras transacciones, además de la liquidación de excedentes alimentarios, cuando aquéllas comprenden a otras materias primas —agrícolas o no— que se producen o se acumulan en exceso de los requisitos del consumo nacional o del nivel de las reservas estratégicas en los países industrializados, tales como algodón, estaño, cinc, plomo y cobre, que se exportan mediante operaciones concesionales o a precios inferiores a los del mercado mundial, para hacerlos bajar.

La UNCTAD ha recomendado que la ayuda en alimentos debería convertirse en parte integral y permanente de la ayuda internacional bajo el patrocinio de las Naciones Unidas y de la FAO y que se la modifique en forma tal que en lo sucesivo beneficie tanto a los países en desarrollo que sufren deficiencias de productos alimenticios como a los que los exportan. No obstante —continúa la recomendación— esto no debe impedir que se concluyan acuerdos bilaterales para la colocación de excedentes de alimentos y de productos agrícolas, de conformidad con los principios recomendados por la FAO para la liquidación de excedentes.<sup>1</sup>

El CIAP ha hecho suyos los postulados de la UNCTAD en materia de comercio internacional. Estos podrían interpretarse como que corresponden a dos tipos de recomendaciones: la multilateralización de la ayuda alimentaria a largo plazo y la liquidación ordenada de excedentes a corto plazo. Pero mientras no se logre la primera, están latentes los problemas que crea la competencia de las ventas concesionales a los países productores del hemisferio. Actualmente, el problema para estos últimos se reduce a limitar el acceso a los mercados mundiales en expansión de los productos básicos que son objeto de transacciones en programas bilaterales de ayuda del gobierno de Estados Unidos.

1. UNCTAD, *Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, doc. E/CONF., 46/L.28 Anexo A.II.6, Ayuda Alimentaria, junio 16, 1964.

\* Los juicios de este trabajo son de la autora y no representan la posición de la OEA donde la Dra. Kybal ejerce el cargo de economista principal.

Como el año 1966 y los siguientes serán decisivos para el futuro de estos programas, pues el debate de la política agrícola de Estados Unidos y de la liquidación de excedentes se ha actualizado, la presente nota tiene por objeto llamar la atención solamente en este aspecto de la liquidación de excedentes agrícolas.

Para colocar al problema en una perspectiva adecuada, se examinan a continuación los programas existentes en la materia.

*Los programas bilaterales y multilaterales que involucran liquidación de excedentes agrícolas*

La ayuda en especie de Estados Unidos consiste en una serie de proyectos y programas de distribución de alimentos, mejoramiento de la nutrición y desarrollo agrícola, cuyo costo acumulativo para este país, desde el 1 de julio de 1960 hasta el 30 de junio de 1966, alcanzará a 9,610 millones de dólares. Un 96% de esta cantidad se lleva a cabo a base de acuerdos de carácter bilateral con diferentes países y el resto lo representan contribuciones de Estados Unidos a programas multilaterales. La magnitud del programa de disposición de excedentes agrícolas es tal que representa más de la tercera parte de la ayuda económica total de este país.

En el cuadro 1 puede observarse la proporción de la ayuda de Estados Unidos que se hace en forma bilateral y la que se canaliza por vías multilaterales. Como éste es el principal país que suministra ayuda económica en forma de alimentos y otros productos básicos, puede imaginarse la casi insuperable tarea que sería multilateralizar totalmente esa ayuda, por las dificultades de tipo político y administrativo que originaría.

Cuadro 1

**ESTADOS UNIDOS: COSTO ACUMULATIVO DE LOS PROYECTOS DE ACCION DE LA CAMPAÑA MUNDIAL CONTRA EL HAMBRE**

1 de julio de 1960    30 de junio de 1966

(Millones de dólares)

Proyectos	Ejecutados por la FAO	Ejecutados por otros órganos de las N.U.	Bilaterales
<i>Nacionales</i>	—	—	9 258.2
<i>Internacionales</i>			
Programa Mundial de Alimentos	—	30.8	—
Cuerpo de Voluntarios para la Paz	—	—	20.1
Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)	—	—	2.4
UNRWA	—	63.6	—
UNICEF	—	13.7	—
Apoyo del Gobierno de EUA a la FAO	121.2	—	—
Contribuciones voluntarias del sector privado de EUA	—	—	100.0
<b>TOTAL:</b>	<b>121.2</b>	<b>108.1</b>	<b>9 380.5</b>

FUENTE: FAO, Informe sobre los resultados logrados y la futura orientación de la Campaña Mundial contra el Hambre. Doc. C/65/36 - Roma, Noviembre 20 de 1965.

a) *El Programa Mundial de Alimentos*

El aprovechamiento de los excedentes alimentarios como medio provisional para ayudar a los países a fomentar su desarrollo económico, tiene como punto de partida el Programa Mundial de Alimentos establecido a fines de 1961, para ser ejecutado conjuntamente por las Naciones Unidas, la FAO y los organismos gubernamentales competentes. La idea original fue que el Programa sería de un orden de 100 millones de dólares y que por lo menos una tercera parte debería consistir en contribuciones en efectivo. Al cumplirse el término de tres años para el cual fue creado, se habían ofrecido contribuciones al Programa del orden de 91.9 millones de dólares, de los cuales 66.5 eran en forma de productos, 5.5 en forma de servicios y 19.9 en efectivo.

En la 13a. Conferencia de la FAO se trató la renovación del Programa que expiró a fines de 1965, con base en la Resolución 1080 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y en varios estudios que recomendaban su continuación. En dicha reunión se aprobó continuar el Programa, siguiendo los lineamientos de la citada resolución. El objetivo es obtener 275 millones de dólares en contribuciones voluntarias para el período 1966-1968, de los cuales una tercera parte sería en efectivo y en servicios. El Programa podría continuar mientras la ayuda alimentaria multilateral fuese posible y deseable.

El carácter que se le dio al Programa a partir de 1966, fue continuar con la ejecución de proyectos de desarrollo, en los que la ayuda en forma de alimentos está vinculada directamente a un proyecto específico. (A diferencia del enfoque en forma de programa, con base en el cual se suministran alimentos cuando se produce un incremento de la demanda efectiva total, como consecuencia del aumento del empleo y de los ingresos creados por los proyectos de desarrollo.)

Por el monto reducido de los fondos con que opera y por la clase de ayuda que realiza el Programa Mundial de Alimentos,<sup>2</sup> no puede considerarse que crea obstáculos a las exportaciones de alimentos provenientes de países en vías de desarrollo. Basta mencionar que bajo el Programa que expiró, se utilizó en transacciones internacionales sólo alrededor del 2% de toda la distribución no-comercial de alimentos en el mundo.

b) *El Programa de disposición de excedentes de Estados Unidos*

La Ley Pública 480 que rige desde julio de 1954 bajo sus cuatro secciones (*Titles*), otorga ayuda en especie —principalmente alimentaria— a los países en vías de desarrollo. En 1964, el 40% de la ayuda económica total de Estados Unidos estuvo representado por este Programa.

Las exportaciones que se hacen de acuerdo con el Título I de la Ley que autoriza a negociar y realizar acuerdos con países amigos sobre la venta de excedentes en moneda del país comprador, constituyen las dos terceras partes de las transacciones; las del Título II, para ayudar a situaciones de emergencia, un 10%; las del Título III, que constituyen donaciones y trueque, un 16 y 10%, respectivamente; y las del Título IV, que son ventas a largo plazo en dólares, un 2%.

De los trece grandes rubros de excedentes agrícolas exportados por todos los conceptos bajo la Ley 480 en el año 1964, las cantidades exportadas en forma concesional han constituido porcentajes muy altos del volumen total de las exportaciones. Por ejemplo, bajo ventas concesionales salió el 66% del trigo y de la harina, el 41% del arroz, el 22% del algodón, el 21% de los aceites comestibles y grasas y el 11% del maíz. Entre 1955 y 1964, inclusive, el valor de los productos básicos exportados bajo la Ley 480, fluctuó entre

2. El Programa Mundial de Alimentos otorga tres clases de ayuda: a) para atender situaciones críticas y de urgencia como las resultantes de catástrofes naturales, a las que dedica 25% de sus fondos; b) para dar alimentos a niños en edad escolar y pre-escolar, a lo cual dedica poco más del 11%; y c) para colaborar en la ejecución de proyectos experimentales de suministro de los alimentos en beneficio del desarrollo económico y social. Esta última consiste en pagos en especie por la mano de obra utilizada para obras de riego o mejoramiento de tierras, construcción de viviendas o de caminos, fomento de la industrialización, con ayuda alimentaria ofrecida a obreros desocupados o subempleados y a sus familias.

un 27 y un 30% del valor total de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos.<sup>3</sup> (Véase cuadro 2.)

Ahora bien, existe una íntima relación entre el programa agrícola de Estados Unidos y el futuro de las exportaciones agrícolas, especialmente de las concesionales de este país. El programa agrícola contenido en la ley adoptada a principios de noviembre de 1965, continúa poniendo énfasis en restricciones a la producción, aunque hace menos uso del sistema de precios de apoyo y utiliza en mayor escala el pago de subsidios en efectivo.

#### Las modificaciones propuestas a la Ley 480

En febrero de 1966, el Presidente Johnson envió al Congreso un mensaje titulado "Alimentos para la Libertad", que contiene las líneas generales de la nueva política en materia de disposición de excedentes.<sup>5</sup> Dicho mensaje apoya la política que en términos muy generales se expone en el primer proyecto de ley en la materia que el Representante Harold Cooley había presentado al Congreso en enero de 1966 para enmendar la Ley de Desarrollo y Ayuda Agrícola

Cuadro 2

### COMPARACION DE LAS EXPORTACIONES REALIZADAS BAJO LA LEY 480 Y LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS TOTALES DE ESTADOS UNIDOS, AÑOS 1955/61 A 1965 Y PROYECCIONES PARA 1966 Y 1967

(Millones de dólares)

	1955-1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>Ley 480</i>						(Calculado)	
Título I, Ventas en moneda local	5 042	1 010	1 163	1 182	1 293	1 114	994
Título II, Emergencias	708	143	174	116	147	286	283
Título III, Donaciones	1 416	137	74	118	—	—	—
Trueque	1 083	178	169	183	—	—	—
Título IV, Ventas en dólares a largo plazo	1	42	51	93	200	301	262
TOTAL Ley 480	8 250	1 510	1 631	1 692	1 641	1 701	1 539 <sup>1</sup>
AID	1 826	35	11	23	—	—	—
Ventas Comerciales	19 465	3 489	3 942	4 632	—	—	—
Exportaciones Totales	29 541	5 034	5 584	6 347	—	—	—
Ley 480 como % del Total	28	30	29	27	—	—	—

<sup>1</sup> Reducción debida a precios más bajos del trigo y del algodón contemplados en los programas agrícolas.

FUENTE: Food for Peace, 1964 Annual Report on Public Law 480, U.S. Government Printing Office, 1965. *The New York Times*, January 25, 1966. *The Journal of Commerce*, January 25, 1966.

Un resultado importante de estos cambios será que las contribuciones a programas de ayuda en especie dependerán cada vez más de la producción agrícola corriente que de las existencias acumuladas por la *Commodity Credit Corporation*. Esta tendencia de la política agrícola de Estados Unidos es la que ha hecho descender los excedentes en poder de la CCC hasta el límite estrictamente suficiente para mantener los compromisos adquiridos bajo la Ley 480. Es más, durante 1965 el Departamento de Agricultura tuvo que solicitar autorización para comprar en el mercado libre algunos productos lácteos, con el fin de cumplir con los compromisos contraídos.

La *American Farm Bureau Federation*, que representa aproximadamente el 50% de los agricultores, aboga por un retorno a la libre producción. Dentro de ese criterio, el gobierno podría ampliar el programa de ayuda en especie, pero debería comprar sus productos en el mercado abierto.

Actualmente se están produciendo profundos cambios en la filosofía de la disposición de excedentes, que modificarán algunos aspectos de la política agrícola nacional de Estados Unidos y, por supuesto, las disposiciones de la Ley 480.<sup>4</sup>

de 1954 (H.R. 12152). En esencia, las enmiendas de este proyecto se proponían: a) hacer uso deliberado de la producción agrícola potencial de Estados Unidos para aliviar el hambre y la nutrición deficiente en el mundo libre —tal ayuda no se limitaría sólo a la distribución de alimentos y fibras "excedentes" en Estados Unidos—, y b) hacer uso deliberado de los productos agrícolas exportados bajo este programa para ayudar y alentar a otros países a resolver sus problemas alimenticios.<sup>6</sup> El primer proyecto de Cooley contempla una asignación presupuestal de 10,000 millones de dólares para ser gastados entre 1966 y 1970 en ventas

4. Aunque la ley agrícola sancionada en noviembre de 1964 tendrá una vigencia de 4 años, el Presidente de Estados Unidos anunció, inmediatamente después de ser promulgada, la creación de un grupo de 30 personalidades para que conduzcan un examen a fondo de toda la política agrícola de este país.

5. The White House, *Message on Food for Freedom*. Comunicado de prensa del 10 de febrero de 1966.

6. La idea detrás de esta medida —tal como lo expresó Cooley— es que no tiene sentido gastar millones de dólares para retirar de la producción 40 millones de acres de tierras cultivables, como se propone la Ley Agrícola y de Alimentos de 1965 bajo el Programa de Ajuste de Tierras Cultivables —para el cual se solicitaron al Congreso 9,000 millones de dólares para los próximos 10 años— cuando se podría desarrollar un programa imaginativo de expansión de las exportaciones agrícolas para ayuda alimentaria al exterior y para mantener el potencial productivo de la agricultura norteamericana, de modo que el sector rural encuentre empleo remunerativo y se evite el éxodo del campo a las ciudades.

<sup>3</sup> Food for Peace, 1964 Annual Report on Public Law 480, U.S. Government Printing Office, House Doc. No. 130-89/1, 1965, págs. 14-15.

pagaderas en moneda local y 800 millones en ventas a crédito para el mismo período.

Un proyecto de carácter algo similar fue presentado por el representante Stalbaum en enero 27 de 1966, con la diferencia que solicitaba una apropiación de 500 millones de dólares para el año fiscal de 1966, que se repetiría todos los años hasta 1970. Entre 1970 y 1975 la asignación presupuestal sería de 1,000 millones (H.R. 12375). Este proyecto es mucho más específico que el de Cooley en lo que respecta al uso de monedas locales obtenidas del producto de la venta de excedentes para aumentar el comercio internacional, alentar el desarrollo económico, comprar materiales estratégicos, pagar obligaciones de Estados Unidos en el exterior, fomentar la política exterior de Estados Unidos y fomentar el desarrollo del sector agrícola de los países amigos en vías de desarrollo.

Casi simultáneamente, el senador Mondale introdujo en el Senado, en enero 26 de 1966, un proyecto para enmendar la referida ley agrícola de 1954, con el doble objetivo de fomentar y estimular aumentos de la producción agrícola y de alimentos de los países en vías de desarrollo que reciben la ayuda y de estimular los esfuerzos de Estados Unidos para hacer frente al peligro de la creciente hambre y mal nutrición mundial. (S. 2826.) En este proyecto aparece el concepto de "ayudarse a sí mismo" como condición de la ayuda alimentaria, porque no podrían otorgarse créditos o donativos a los distintos países, a menos que el Presidente decida que el país en cuestión está dando una alta prioridad en sus programas para aumentar la producción agrícola y de alimentos. También especifica al detalle los propósitos para los cuales se deberían utilizar los pagos que se reciban por la ayuda alimentaria: programas para distribuir fertilizantes y pesticidas, para la expansión y mejoramiento de los servicios de extensión y de crédito agrícola, para el apoyo a precios agrícolas si de ese modo se puede estimular a la producción, para la expansión de la elaboración y mercadeo de alimentos altamente nutritivos para el desarrollo de semillas mejoradas, apoyo a escuelas y colegios de agricultura, sistemas de irrigación, investigaciones agrícolas, servicios cooperativos, programas de reforma agraria, desarrollo de flotas pesqueras, desarrollo de facilidades de puertos, almacenajes y distribución de mayores cantidades de productos agrícolas y otros programas destinados a aumentar la producción agrícola y de alimentos. Cuando se trate de créditos a gobiernos o a firmas privadas para estos fines, aquéllos se otorgarían a cuarenta años de plazo y con 0.5% de interés anual, mientras que los donativos se darían sólo a los gobiernos de naciones amigas. En el mismo proyecto del senador Mondale se autoriza a la CCC a dar créditos para el transporte de los productos en caso de que la nación solicitante experimente una severa escasez de divisas, pero estos créditos serán pagaderos en dólares y a un vencimiento no mayor de 20 años. También autoriza a la CCC a comprar productos para el programa, cuando no disponga de excedentes.

Pero el proyecto de ley que contiene todas las directivas que la Administración de Estados Unidos apoya para modificar la Ley 480, pues coincide con cada uno de los puntos del mensaje del Presidente Johnson, es el segundo proyecto Cooley, que éste denominó "Ley de Alimentos para la Libertad" y que lo presentó a la Cámara de Representantes el 14 de febrero de 1966 (H.R. 12785), el cual se complementa con otro del mismo día y del mismo autor, autorizando a la CCC a establecer y mantener reservas de productos agrícolas (H.R. 12784).

El proyecto de Alimentos para la Libertad contiene dos rasgos muy nuevos e importantes: a) la ayuda alimentaria y el principio de ayudarse a sí mismo van ligadas y tienen dos objetivos distintos: incrementar la producción agrícola del país beneficiado y aumentar la demanda comercial estadounidense, tanto de productos agrícolas como manufacturados; y b) eliminar el concepto de "excedente", pues la producción agrícola de Estados Unidos será canalizada hacia alimentos y fibras que son necesarias para el consumo interno y las exportaciones comerciales y concesionales. Los países solicitantes de la ayuda podrán escoger lo que necesitan más bien que circunscribirse a lo que está acumulado en los stocks de la CCC. Esto quiere decir que la producción de excedentes será canalizada a cereales y granos para consumo humano, y no a granos forrajeros, y que se pondrá énfasis en el desarrollo de mercados extranjeros para los productos agrícolas norteamericanos.

En lo que respecta a cambios en los diferentes títulos de la Ley, el Título I cubrirá dos clases de transacciones: las ventas pagaderas en moneda local y las pagaderas en dólares por medio de créditos a largo plazo (que en la ley en vigor caen bajo los Títulos I y IV, respectivamente), con la condición de que desde el 1 de enero de 1972 todas las ventas serán a créditos en dólares. El proyecto limita la cantidad a ser liquidada anualmente bajo este título a 2,500 millones de dólares, además de las cantidades no utilizadas de años anteriores, si las hubiera.

El Título II consiste de las donaciones de alimentos para situaciones de emergencia (incluida la participación de Estados Unidos en el Programa Mundial de Alimentos de la FAO). Se limitaría la ayuda bajo este título a 800 millones de dólares anuales, más las cantidades no utilizadas de años anteriores.

El Título III establece la política a seguir con respecto al uso de monedas extranjeras recibidas en pago de la ayuda: financiar gastos de Estados Unidos en el extranjero, desarrollar nuevos mercados para los productos agrícolas de Estados Unidos, procurar equipo para la defensa común, promover el desarrollo económico, financiar programas de intercambio educacional, otorgar créditos a firmas norteamericanas que operan en el extranjero y financiar investigaciones económicas y agrícolas.

El Proyecto 12784 que, como ya se mencionó, fue presentado simultáneamente, autoriza a la CCC a establecer y mantener reservas de productos agrícolas para responder a las necesidades internas y externas y se provee a esta entidad del financiamiento adecuado, para hacer frente a los gastos que demandarían las ventas de los Títulos I y II arriba citados. La magnitud de las reservas será determinada anualmente por el Secretario de Agricultura, quien tomará en cuenta los aspectos de política exterior de la ayuda alimentaria y el éxito de los esfuerzos nacionales de ayudarse a sí mismos en los países que la reciben, antes de tomar la decisión final respecto a cada producto.

Cuadro 3

LEY 480. TITULO I: VALOR DE LA AYUDA A AMERICA LATINA DESDE 1960 a 1964, POR PAISES

(Millones de dólares)

	1959/60 <sup>1</sup>	1961	1962	1963	1964	1959/60-1964
Argentina	—	—	—	—	—	—
Bolivia	—	3.7	20.5	—	8.2	32.4
Brasil	—	103.1	103.1	94.4	93.1	393.7
Chile	3.1	—	—	—	—	3.1
Colombia	31.6	—	—	—	22.8	54.4
Ecuador	—	2.2	—	—	—	2.2
México	—	—	—	—	—	—
Paraguay	—	6.9	3.4	1.7	3.0	15.0
Perú	12.0	—	—	—	8.7	20.7
Uruguay	30.8	—	2.0	—	—	32.8
	77.5	115.9	129.0	96.1	135.8	554.3

<sup>1</sup> Año fiscal junio-julio.

Nota: El valor de venta de los productos recibidos bajo el Título I, al costo local, menos las cantidades utilizadas por organismos de Estados Unidos, más el valor de las transacciones del Título IV, indican que las siguientes cantidades fueron utilizadas para fines de desarrollo, en millones de dólares:

1961	1962	1963	1964	1965
128.5	72.8	79.1	145.2	25.0

FUENTE: Food for Peace, *Informes Anuales*.

Puede observarse que las ventas pagaderas en moneda local y con créditos en dólares a largo plazo, han sido amalgamadas para que, en el término de cinco años, predominen estas últimas. Este cambio de énfasis parece resultar de varios problemas mediatos e inmediatos, con que se enfrenta el Presidente. La acumulación de monedas locales producida por las enormes transacciones bajo el Título I de la ley: a) no constituyen haberes fáciles de utilizar; b) se deprecian fácilmente porque no existen acuerdos para mantener el valor de las mismas, a pesar de las situaciones inflacionarias; c) crean fricciones con las autoridades monetarias de los países que reciben la ayuda (por ejemplo Estados Unidos posee depósitos equivalentes a una tercera parte del circulante de India); d) no contribuyen a aliviar el déficit de balanza de pagos de Estados Unidos; e) su uso se vuelve cada vez más engorroso de administrar (más de diez organismos gubernamentales son responsables de la administración de los fondos en monedas locales para 21 diferentes usos) y f) no ha existido una estrecha correlación entre la ayuda recibida y los fines de la política exterior de Estados Unidos.

El Presidente desea reformar el programa, pasando de una situación donde Estados Unidos parece estar precisamente volcando su producción de excedente en otros países por no saber qué hacerse con ella, a otra en la que se aplican criterios más aceptables, tanto nacional como internacionalmente. El Presidente desea un programa bajo el cual los excedentes de producción aparezcan como una superproducción planificada con el fin de satisfacer las necesidades alimentarias del mundo.

Esta posición tiene dos aspectos: por una parte se acerca a las soluciones propuestas en el ámbito internacional, para hacer frente a la crisis mundial de alimentos, que se cree se producirá porque el aumento rápido de la población no vendrá siempre acompañado de aumentos correspondientes en la producción de alimentos en los países en vías de desarrollo. Por otra parte, se da cuenta que la ayuda internacional no será suficiente para cubrir la creciente demanda de alimentos y que se necesitan simultáneamente programas para incrementar la producción agrícola en los países en vías de desarrollo.

En la última reunión de la FAO de 1965, el profesor Myrdal sugirió como solución a plazo relativamente corto, aumentar enormemente la producción agrícola en países como Estados Unidos, Canadá y Australia. Pero como no se puede esperar que estos países soporten toda la carga, otros países ricos tendrían que compartir el costo correspondiente. Este criterio haría indispensable la internacionalización de la ayuda.

El aumento que deberá registrar el consumo de cereales hacia 1980 para cubrir el crecimiento demográfico previsto y un alza modesta de alrededor del 10% del consumo por habitante, elevará las necesidades de cereales a una cantidad casi igual a la producción actual de América del Norte y de Europa Occidental juntas.

De esto se deduce que si a plazo relativamente corto la crisis alimentaria puede ser aliviada por la ayuda en gran escala de los países ricos, el enorme aumento de producción agrícola que se necesita habrá de partir de los países desarrollados. Hasta ahora, los incrementos de producción alimentaria en los países en vías de desarrollo se han debido, principalmente, a la ampliación de la superficie cultivada, pues los rendimientos han permanecido bajos. La solución es, entonces, cambiar radicalmente la técnica agrícola para hacerlos subir.

El Presidente de Estados Unidos parece concordar con este criterio, pues tiene la intención de complementar su ayuda alimentaria con medidas tendientes a que los países que la reciben aumenten su producción de alimentos. Los métodos y maneras de operar el programa cambiarán sustancialmente con este nuevo enfoque, el cual a su vez podría implicar importantes cambios en la política agrícola de Estados Unidos.<sup>7</sup>

7. La administración de la Ley 480, hasta ahora en manos del Departamento de Agricultura, probablemente recibirá una orientación que estará más influenciada por consideraciones de política internacional al ser transferida al ámbito de la AID en el Departamento de Estado.

Es indudable que las repercusiones del programa bajo la Ley 480 y los aspectos de política agrícola nacional de Estados Unidos, que la relacionan a las necesidades mundiales de alimentos, son todavía materia de especulación. Nada se ha dicho de los resultados de estos programas sobre las perspectivas de exportación de los países en vías de desarrollo, que potencialmente pueden ser productores de excedentes agrícolas, pero que hasta ahora no lo son porque no pueden competir con el actual programa de ventas, basado principalmente en el pago en monedas locales.

Es precisamente cuando se está cambiando el énfasis en los diversos aspectos del programa que es necesario llamar la atención a las repercusiones que el mismo podría tener sobre los ingresos de los países en vías de desarrollo, que exportan esos productos agrícolas y, en última instancia, sobre su capacidad de importar y de diversificar sus economías. El problema que plantean los excedentes agrícolas surge precisamente de la falta de mecanismos para venderlos o disponer de ellos en regiones que los necesiten, sin perturbar, por una parte, los mercados para los países tradicionalmente exportadores y, por otra, los mercados nacionales de aquellos países susceptibles de producir alimentos.

Debido a que el número de países latinoamericanos que potencialmente podrían tener excedentes agrícolas, o que se perjudican por el programa actual de liquidación de excedentes, no es muy grande y las cantidades en juego no son de una magnitud extraordinaria, la posición negociadora de esos países es débil. Por eso, es necesario buscar un enfoque aceptable dentro de un ámbito más receptivo a los problemas hemisféricos y éste es el del marco de la Alianza para el Progreso.

#### *La situación de los países latinoamericanos frente al programa de liquidación de excedentes agrícolas*

La ayuda en especie examinada desde el punto de vista de los países productores-exportadores de la América Latina, toma un carácter de competencia difícil de superar.

El valor de mercado de los productos agrícolas que se han liquidado bajo el Título I de la Ley 480 entre 1954 y fines de 1964 fue de 9,600 millones de dólares, de los cuales la participación de la América Latina fue del 9% (véase el cuadro 4).

Se han tomado sólo las ventas pagaderas en moneda local, pues se considera que las que se realizan bajo los títulos II y III de la Ley (las donaciones para emergencias y combatir el hambre, y el trueque por materiales estratégicos) no constituyen rubros estrictamente competidores.<sup>8</sup> Las del Título IV fueron hasta esa fecha insignificantes.

Las ventas concesionales de trigo y harina ocupan un lugar predominante dentro del total. El 60% del valor total de los productos negociados bajo el Título I estuvieron constituidos por ese rubro. El maíz y otros granos elevan la participación al 66%.

En las transacciones con América Latina bajo el Título I el 60% correspondió a ventas de trigo a Brasil. Es así como los países productores de cereales encuentran una competencia formidable en los mercados mundiales. Lo mismo ocurre con los países productores de algodón, que es el segundo rubro en importancia dentro del programa de liquidación de excedentes. Con el agregado que el algodón se exporta como fibra y no constituye un alimento cuyo regalo aliviaría la mal nutrición.

Como se dijo en líneas anteriores, las ventas bajo el Título IV fueron insignificantes hasta fines de 1964. Las transacciones durante 1955 llegaron al 12% del total y las que se proyectan para 1966 y 1967 elevarán esa proporción al 18%.

Si se aprueba el proyecto de "Alimentos para la Libertad", a partir del año 1972 todas las ventas se harán a crédito en dólares a largo plazo. Las autoridades norteamericanas han declarado que el plazo será de cuarenta años. Los primeros diez serán un período de gracia durante el cual no se harán amortizaciones y se pagará el 1% de interés anual.

8. Las contribuciones de Estados Unidos al Programa Mundial de Alimentos contabilizan dentro de las operaciones del Título II.

Después de ese lapso, empezará la amortización y se cobrará el 2.5% de interés sobre los saldos.<sup>9</sup>

Los plazos de los créditos son suficientemente largos como para crear la expectativa de que su amortización podría ser eventualmente condonada, de modo que la diferencia práctica entre ambas transacciones no será mayor desde el punto de vista de los países que tratan de incrementar las exportaciones comerciales de esos productos. El cambio del énfasis respondería más bien a satisfacer las necesidades de la política y administración interna de Estados Unidos, para dar a este país un mayor poder negociador en la obtención de sus objetivos de política externa.

La naturaleza del problema quedaría más o menos igual para los países latinoamericanos exportadores de productos que compiten con los del programa de Estados Unidos, ya sea que se trate de ventas bajo uno u otro título.

A menos que existiera un retorno completo a condiciones de competencia abierta en los mercados de productos agrícola-

9. Estados Unidos estará, así, prestando en iguales condiciones para la agricultura que para la industria, pues la Administración encontraba que al prestar con mayores facilidades o con mejores términos para comprar alimentos y fibras, los países en vías de desarrollo no podían elegir objetivamente entre recibir esos productos u otros, ya que los alimentos eran casi regalados, desde el punto de vista de financiación externa.

las, no se podrá saber a ciencia cierta en qué medida las ventas concesionales desplazan a las ventas comerciales. El sistema de consultas bilaterales no es suficiente para asegurar que los productos de países en vías de desarrollo no sean desplazados. Durante un número de años suficientemente grande, esos países se han enfrentado a un programa de ventas concesionales, de tal magnitud, que su política agrícola se ha visto condicionada a ese hecho. Lo mismo ha ocurrido a los países recipientes de la ayuda; ellos se han acostumbrado a recibir los productos en forma concesional, con el incentivo adicional de utilizar parte de los pagos en moneda local en programas y proyectos dentro de sus planes de desarrollo. La ayuda en especie ha impedido conocer en qué medida esos países hubieran aumentado sus compras comerciales en otros países en vías de desarrollo y en qué medida hubieran incrementado su propia producción nacional.

Es, por lo tanto, difícil cuantificar con exactitud las ventas que se han dejado de realizar por la existencia del programa de Estados Unidos. Sin embargo, se podría intentar cuantificar de una manera bastante general el perjuicio, tomando las series históricas de incrementos de producción anteriores a la vigencia del programa, y la participación potencial en mercados tradicionales de acuerdo con los incrementos de población y de ingresos.

Cuadro 4

LEY 480. TITULO I.<sup>1</sup> VALOR DE LOS PRODUCTOS NEGOCIADOS: JULIO DE 1954 - DICIEMBRE DE 1964

(Millones de dólares)

	Trigo y productos de trigo	Otros cereales	Arroz	Algodón	Tabaco	Productos lácteos	Aceites y grasas	Otros	Valor de mercado	Valor incluyendo transporte marítimo
Europa	693.3	134.3	3.3	458.4	124.8	3.8	412.0	38.3	1 868.2	2 011.4
Africa	82.7	10.6	33.8	7.0	11.4	15.2	19.7	6.0	186.4	209.6
Cercano Oriente y S. Asia	3 564.1	282.5	450.7	480.2	115.3	72.3	521.7	38.9	5 225.7	6 371.8
Lejano Oriente y Pacífico	375.4	65.6	62.5	345.1	58.7	43.0	17.7	8.0	976.0	1 071.5
América Latina	649.0	40.4	10.8	41.1	14.5	4.6	82.7	1.5	844.6	944.5
<b>TOTAL</b>	<b>5 364.5</b>	<b>533.4</b>	<b>561.1</b>	<b>1 331.8</b>	<b>324.7</b>	<b>138.9</b>	<b>1 053.8</b>	<b>92.7</b>	<b>9 400.9</b>	<b>10 608.8</b>
<i>América Latina:</i>										
Argentina	—	—	.3	—	—	—	29.6	—	29.9	35.9
Bolivia	22.5	—	.6	2.8	—	1.0	1.4	—	28.3	45.7
Brasil	489.9	1.4	—	—	.7	2.6	12.8	1.1	508.5	856.4
Chile	29.4	1.5	—	13.6	1.9	—	18.5	.4	65.3	95.4
Colombia	50.3	5.7	—	11.9	2.1	.4	11.5	—	81.9	121.0
Ecuador	2.9	—	—	1.1	1.8	—	5.1	—	10.9	14.0
México	—	24.6	—	—	—	—	—	—	24.6	41.2
Paraguay	14.2	—	—	—	—	.4	.5	—	15.1	25.2
Perú	25.8	—	9.9	—	—	.2	3.3	—	39.2	66.6
Uruguay	14.0	7.2	—	11.7	8.0	—	—	—	40.9	59.7
									<b>844.6</b>	<b>944.5</b>
Total América Latina en % del total	12.0	7.6	1.9	3.0	4.5	3.3	7.8	1.6	9.0	9.0

<sup>1</sup> Ventas pagaderas en moneda local.

FUENTE: Food for Peace, Annual Report on Public Law 480.