

América Latina y el Caribe Acceso a los Mercados y Comercio Agrícola*

**Alfredo Guerra-Borges
Alvaro de la Ossa***

I. Introducción

El presente trabajo forma parte del "Plan estratégico de acción conjunta para la reactivación del sector agropecuario de América Latina y el Caribe" y tiene por objeto pasar revista al comercio internacional de productos agrícolas y a los problemas que presenta el acceso a los principales mercados. Dada la estrecha relación funcional existente entre la actividad económica de los países desarrollados y el comercio exterior latinoamericano, se examina con cierto detenimiento las políticas macroeconómicas de los países centrales que afectan las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe. Asimismo, se aborda la cuestión del comercio intrazonal de productos agrícolas, identificando sus principales limitaciones, y

* Estudio realizado para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), agosto 1988.

• Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. Consultor privado, por muchos años funcionario de CEPAL respectivamente.

se hacen consideraciones sobre los foros y mecanismos de acción que tienen a su alcance los países de la región para tratar de revertir las adversas condiciones en que se realiza hasta ahora el comercio agrícola.

II. Caracterización general del comercio internacional de América Latina y el Caribe y de sus productos agrícolas

1. El entorno internacional

El panorama actual de la economía mundial suscita intranquilidad por más de una razón. Después de la recesión económica de 1980-1982, la más profunda que han sufrido los países centrales desde los años treinta, la recuperación de los principales países de la OCDE (Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y República Federal Alemana) se ha caracterizado por ser la más débil de todas las recuperaciones en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. En gran medida, la reanimación de las economías de esos países ha respondido a la expansión de la demanda de los Estados Unidos, pues los restantes países han evolucionado con atenuado dinamismo. El repunte, como ya se indicó, no ha tenido la intensidad esperada. Luego de crecer la economía norteamericana a una tasa de 6.8 por ciento en 1984, se desaceleró en los años siguientes.¹ En general, la desaceleración económica de los países industriales ha determinado cierto grado de atonía; en el comercio internacional ha provocado la brusca caída de los precios reales de los productos básicos, ha estimulado las presiones proteccionistas y ha imposibilitado a los países en desarrollo el logro de su doble objetivo de crecer y efectuar el ajuste.

No obstante los acuerdos de los Jefes de Estado de los siete países más importantes de la OCDE, la economía mundial se sigue resintiendo en años recientes por la falta de coordinación efectiva de las políticas económicas de dichos países, lo cual crea un ambiente de incertidumbre sobre las perspectivas de la economía mundial, desestabiliza los tipos de cambio de las principales monedas, alienta

el proteccionismo y provoca frecuentes tensiones y conflictos comerciales entre el mencionado grupo de países.

La caída de los precios del petróleo y de los demás productos básicos, que se esperaba tuviera un impacto más intenso en las economías industriales, no ha justificado las previsiones y, en parte, ha sido contrarrestada por la reducción de la importación real neta de los países en desarrollo, cuya contrapartida ha sido la disminución de la exportación neta real de los países industriales.

En relación a la caída de los precios reales de los productos básicos se argumenta que, además del insatisfactorio crecimiento de las economías desarrolladas, vienen afectando otros factores como son la reducción continua del coeficiente de insumo de materias primas por unidad de producción de bienes finales; el efecto desestabilizador de las políticas agrícolas de los países desarrollados y el incremento de la oferta de productos básicos que ha perseguido contrarrestar la caída de los precios y de los ingresos. Si se excluye el petróleo, cuyo volumen de exportación ha disminuido, el *quantum* de la exportación de los demás productos básicos ha aumentado a razón del 6 por ciento anual, en cifras redondas, desde 1981.

Un aspecto de la economía mundial que despierta serias preocupaciones es la situación financiera externa de los países en desarrollo. La interrupción de las corrientes de crédito privado internacional ha coincidido con el deterioro de los términos de intercambio, el cual ha ocasionado a los países en desarrollo pérdidas estimadas en 100 000 millones de dólares.²

Por lo que se refiere a América Latina y el Caribe las políticas de ajuste han sometido a sus economías a violentas presiones, cuya meta principal ha sido el pago del servicio de la deuda externa. Pese a la disponibilidad extremadamente reducida de crédito externo, a la disminución de las tasas de interés y a los pagos efectuados, las razones entre la deuda externa y su servicio y la exportación latinoamericana se han seguido deteriorando y, ello debido, ante todo, a la caída de los precios de exportación. Solamente en el periodo, 1981-1984 América Latina y el Caribe perdieron 25 000 millones de dólares de ingreso por exportaciones no petroleras, lo que equivale al 20 por ciento de la deuda externa adicional acumulada en ese lapso.³

² FMI. *Informe anual*, 1987, p. 2.

³ UNCTAD. "Financiamiento de productos básicos y la crisis de la deuda latinoamericana: el papel de los bonos de productos básicos", citado en *Capital del SELA*, núm. 15, p. 35.

¹ IMF. *World Economic Outlook*, 1988, table 42.

Posiblemente en ningún otro periodo el sector externo de la región haya tenido ante sí un cuadro tan complejo y restrictivo como en la década de los años ochenta. La reducción de los déficits en cuenta corriente se ha querido alcanzar por la vía de reducir las importaciones, con lo que se ha afectado drásticamente la producción de bienes y servicios. Sin embargo, a pesar de las fuertes reducciones operadas sus efectos han sido contrarrestados por la caída de los ingresos por exportación, la cual, a su vez, se ha tratado de compensar con un incremento del volumen exportado. Con referencia a 1980, el valor de las importaciones de América Latina y el Caribe en 1987 fue 27 por ciento menor y su volumen se redujo en 16 por ciento. En contraste, el valor de las exportaciones de bienes fue prácticamente el mismo (apenas 1 por ciento inferior a 1980), en tanto que su valor unitario cayó en 26 por ciento y su volumen fue 32 por ciento más alto.⁴

Los países exportadores de petróleo tuvieron que aumentar el volumen exportado en 27 por ciento respecto a 1980, con el fin de compensar la caída de 34 por ciento del precio unitario de las exportaciones de mercancías y, aún así, el valor total de éstas se situó 14 por ciento por debajo del nivel que alcanzaron en tal año. Por otra parte, en los países no exportadores de petróleo el valor de las exportaciones de bienes en 1987 fue 11 por ciento superior a su nivel en 1980, pero ello se debió a un incremento del 37 por ciento del volumen exportado, que contrarrestó una caída del precio unitario en 19 por ciento.

Finalmente, un rasgo característico del entorno internacional que distorsiona aún más el comercio exterior, es el deterioro de la multilateralidad instituida en el GATT, en virtud de las prácticas comerciales que vienen siguiendo los países centrales. Una de estas prácticas, que constituye una clara violación del libre comercio, es la de los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones. Otra violación, sin duda de más amplia consecuencia es la referida a las políticas proteccionistas y las distintas formas de comercio administrado. A este respecto, hay que destacar la ley de comercio de los Estados Unidos aprobada en fecha reciente, que incluye la aplicación de represalias contra los países que tengan importantes superávits comerciales en su intercambio con los Estados Unidos. Con la

⁴ CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana*, 1987.

aprobación de tal ley se da fundamento legal al concepto de comercio equitativo, que contrasta abiertamente con el libre comercio.

2. Comercio agrícola de América Latina y el Caribe

La Declaración de Ottawa, aprobada por la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, que tuvo lugar entre el 31 de agosto y el 2 de septiembre de 1987, subrayó que "la modernización de la agricultura y su contribución a la reactivación económica de ALC está condicionada en gran medida a que se produzcan cambios en las condiciones del contexto internacional [...]" (punto 3). Lo anterior es indiscutible, pero además tendrán que operarse cambios en las políticas nacionales, pues no obstante la importancia que se asigna a la agricultura en los programas públicos, en la práctica ha habido un gran distanciamiento entre las metas de esos programas y sus resultados concretos. Ello ha sido así porque en los últimos treinta-cuarenta años, el énfasis de las políticas económicas se ha puesto en el desarrollo industrial, de la electricidad y otros servicios y se ha prestado una atención preferente a los centros urbanos, por lo que no se ha dispuesto de suficientes recursos del sector público para el desarrollo agrícola.

No obstante lo anterior, la agricultura ha tenido un crecimiento sostenido en la posguerra. En el curso de veinticinco años (1960-1985) la producción agrícola de América Latina y el Caribe registró solamente tres años de contracciones en términos reales. En la presente década ha resistido en mejor forma que otros sectores las consecuencias de la crisis y de las políticas de ajuste y de estabilización. A precios constantes de 1980, el producto interno bruto de la agricultura tuvo una tasa media anual acumulativa de 3.4 por ciento en los últimos 15 años (1970-1985). A partir de la segunda mitad de la década pasada el crecimiento del sector agrícola comenzó a perder impulso, reduciéndose la tasa de crecimiento a 2.1 por ciento en 1981-1985.⁵

Entre los distintos subsectores de la agricultura fueron los cultivos de exportación los que tuvieron un rendimiento más elevado; su tasa de crecimiento fue más alta que la de los demás subsectores, tanto en los años setenta como en la presente. En 1970-1980 los cultivos de exportación

⁵ Tasas calculadas con base en datos de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, 1986.

tación crecieron a razón de 5.5 por ciento anualmente, en tanto que la ganadería creció a razón de 4.3, los alimentos 3.8 por ciento y los cultivos de subsistencia 1.4 por ciento. En la presente década, como ya se indicó, la agricultura redujo sensiblemente su dinamismo, pero dentro de ese espectro recesivo los cultivos de exportación tuvieron una tasa anual de crecimiento de 3.1 por ciento, muy superior a la de cualquier otro subsector agrícola.⁶

En el periodo 1970-1984 las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe aumentaron a una tasa anual promedio del 10.4 por ciento a precios corrientes. Por su parte, las importaciones agrícolas aumentaron a una tasa media anual del 12.8 por ciento. Si se analiza la evolución por periodos quinquenales se advierte una pérdida creciente de dinamismo de ambos flujos. Mientras en el periodo 1970-1975 las exportaciones agrícolas se expandieron a una tasa media anual del 15.3 por ciento y las importaciones lo hicieron a una tasa del 22.4 por ciento. En el quinquenio siguiente (1975-1980) la expansión de las exportaciones se operó a una tasa media de 14.4 por ciento, en tanto que las importaciones, si bien tendieron a moderar su crecimiento, siguieron exhibiendo una tasa bastante alta: 20.1 por ciento anual. En el periodo 1980-1984 el ritmo de incremento de las importaciones se redujo al 5.7 por ciento, pero en el mismo periodo las exportaciones agrícolas se estancaron.⁷ La exportación de los diez principales productos agrícolas tuvo una tasa de crecimiento anual de -0.75 por ciento en el periodo 1980-1985.⁸

Dos aspectos importantes destacan en relación a las importaciones y exportaciones agrícolas. La primera es que la tasa anual de crecimiento de las exportaciones en 1970-1984, está fuertemente influida por el dinamismo de las exportaciones agropecuarias de dos países: Argentina y Brasil. Este último elevó su participación en la exportación agrícola latinoamericana del 29 por ciento en 1969 al 39 por ciento en 1984.⁹ En razón de lo anterior, el balance del comercio agropecuario regional exhibe también una elevada concentración geográfica: Argentina y Brasil concentran actualmente dos terceras

⁶ BID. *Op. cit.*, cuadro VI-1.

⁷ BID. *Op. cit.*, pp. 88 y 89.

⁸ CEPAL. *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, cuadro 3 del anexo estadístico. La exportación de los productos seleccionados por su principal importancia tuvo un valor, a precios corrientes, de 21 350 millones de dólares en 1980; 19 453 millones en 1983 y 20 559 millones en 1985.

⁹ BID. *Op. cit.*, p. 89.

partes del superávit comercial agrícola, mientras otros países lo han reducido y los países del Caribe han pasado a ser deficitarios en la presente década debido al incremento de las importaciones del Caribe anglófono.¹⁰

En cuanto a las importaciones debe subrayarse la elevada dependencia externa (superior al 20 por ciento) que tiene casi la mitad de 18 países latinoamericanos para cubrir con importaciones su consumo aparente de productos agrícolas,¹¹ dependencia que es aún mayor en lo que respecta a los alimentos. En este aspecto, ocho de veinte países aumentaron en 1960-1980 el componente importado de la ingesta calórica a razón del 3 por ciento y más por año (México registra una tasa media anual del 12 por ciento).¹² Los cereales constituyen el principal producto de importación latinoamericana con un 36 por ciento de participación, en promedio, en la presente década. En este rubro se ha operado un vuelco radical, no sólo porque han crecido las importaciones, sino porque antes de la Segunda Guerra Mundial (1934-1938) América Latina era la principal región exportadora. El saldo neto del comercio de cereales (exportaciones menos importaciones) arrojaba un monto exportable de 9 millones de toneladas, lo que era 80 por ciento más que los Estados Unidos y Canadá. En 1980, América Latina tuvo un saldo de -6.5 millones de toneladas (-22.2 millones si se excluye a Argentina), mientras América del Norte tuvo un saldo exportable de 128 millones de toneladas.¹³

En la composición de las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe participa un grupo reducido de productos. De acuerdo a la División Agrícola Conjunta CEPAL-FAO, el 60 por ciento de las exportaciones agrícolas corresponde a 10 productos principales: café, azúcar, semillas oleaginosas, aceites vegetales, carnes, algodón, trigo, banano, maíz y tabaco. Por su parte, el BID ha identificado ocho productos principales (los anteriores

¹⁰ *Ibid.*, p. 90.

¹¹ CEPAL. *Op. cit.*, gráfico 5. Los países en referencia son, en orden descendente de dependencia: Nicaragua, Panamá, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Haití, Chile y Ecuador (45% de 18 países estudiados).

¹² *Ibid.*, gráfico 6. Los países en referencia son, en orden alfabético: Colombia, Ecuador, Haití, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Venezuela (40% de 20 países estudiados).

¹³ *Ibid.*, cuadro 5.

menos el tabaco y los aceites vegetales),¹⁴ que fueron seleccionados con el criterio de que aportaran, por lo menos, el 1 por ciento del valor total de las exportaciones de mercancías de la región. Con el fin de que la selección no estuviera afectada por variaciones transitorias de un año determinado, se analizó la información correspondiente a la década de los setenta. Redondeando las cifras, el promedio de participación de los ocho productos es el siguiente: café 24 por ciento; soya 14 por ciento; azúcar 7 por ciento; carne 4 por ciento, banano 4 por ciento; cacao 4 por ciento; maíz 3 por ciento; algodón 3 por ciento. Total 63 por ciento.¹⁵

Los productos principales tienen distintos niveles de participación de unos países a otros. Un caso extremo es Chile donde los 10 productos mencionados constituyeron apenas el 0.8 por ciento del valor de la exportación agrícola en 1985. Los niveles más elevados de participación se encontraron en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Colombia, donde esos productos constituyeron entre 82 y 86 por ciento del valor de la exportación agrícola y en Cuba y Haití donde representaron el 92 y 93 por ciento, respectivamente. En Argentina y Brasil, los dos principales exportadores agropecuarios, los porcentajes de participación fueron, respectivamente, 68 y 50 por ciento.¹⁶

Todos los productos agrícolas antes indicados han tenido históricamente variaciones de precio muy acentuadas. En la presente década también ha ocurrido así, pero la tendencia central ha sido hacia la baja, al igual que todos los productos básicos, debido, ante todo, a las políticas de los países desarrollados y los cambios estructurales que se vienen operando en esas economías. En cuanto a las perspectivas:

“No hay indicios de que la economía mundial de los productos básicos se esté recuperando. Ha persistido la sostenida y espectacular disminución de los precios de casi todos los productos básicos. El estancamiento de la demanda y el exceso de la oferta de la mayoría de los productos básicos sigue siendo

¹⁴ El estudio del BID hace referencia solamente a la soya, lo que hace suponer que se tuvo en consideración sólo la semilla y no el aceite.

¹⁵ BID. *Op. cit.*, p. 159.

¹⁶ CEPAL. *Op. cit.*, cuadro 3 del anexo estadístico.

una característica de los mercados mundiales de productos básicos [...]”¹⁷

Lo anterior era una apreciación de la UNCTAD en 1986, pero las cifras disponibles para 1987 revelan solamente algunas recuperaciones de los precios, de lo que no puede deducirse ningún cambio en la tendencia. Aun con esas recuperaciones, por lo demás modestas, los precios de los productos básicos en el mercado mundial siguen estando muy por debajo del nivel que tuvieron en 1980.

En el comercio mundial de productos agrícolas, América Latina ha venido perdiendo terreno. La exportación agrícola mundial aumentó en 1970-1984 a razón de 11.4 por ciento por año, o sea, 1 por ciento más que la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas latinoamericanas. Por tal motivo, la participación relativa de la América Latina en las exportaciones agrícolas mundiales disminuyó de 13.5, en 1970, a 12.8 por ciento, en 1984. Los productos que han reducido más su participación en el comercio agrícola mundial fueron: café, cacao, trigo, banano y azúcar. Conservaron su posición relativa el algodón y el maíz y registró un espectacular crecimiento la exportación de soya. Por el contrario, la posición de América Latina como región importadora aumentó en el mismo período indicado, pasando de 3.8 a 4.8 por ciento de las importaciones mundiales de productos agrícolas.

La explicación de estos procesos se encuentra tanto dentro como fuera de los países latinoamericanos y caribeños. Las causas internas, tanto estructurales como políticas, no corresponde examinarlas en este trabajo, por lo que se pasará enseguida a examinar las políticas agrícolas de los países desarrollados, que han alterado profundamente la anterior división internacional del trabajo. Conforme a ésta, los países en desarrollo eran los principales exportadores de productos agrícolas; ahora los países desarrollados se acercan a la autosuficiencia, es decir, importan menos, y además tienen excedentes exportables. Sin un cambio de esas políticas persistirá la inestabilidad en el mercado mundial de productos básicos, incluidos los productos agrícolas.

¹⁷ UNCTAD. *Estudio sobre los productos básicos*, 1986, p. 1.

III. Políticas agrícolas de los países desarrollados y sus efectos en el mercado mundial y en los países en desarrollo

Como se desprende de lo expuesto anteriormente, los últimos quince años han sido difíciles para las exportaciones agrícolas latinoamericanas y ello se ha debido a la producción de grandes excedentes exportables en los países desarrollados. Adicionalmente, la revalorización del dólar durante un periodo colocó a los exportadores latinoamericanos en posición menos competitiva frente a la CEE. La baja posterior de la cotización del dólar no favoreció a la América Latina, como se hubiera podido esperar, debido a que tal baja coincidió con la caída de los precios de los productos básicos. "Los principales exportadores —Argentina, Brasil, Colombia y Centroamérica— se encaran a un periodo de intensa competencia en materia de cultivos de clima templado y ganadería, y de precios reales descendentes en la mayoría de los productos tropicales".¹⁸

1. Objetivos de las políticas agrícolas de los países desarrollados

Aunque la agricultura de cada país desarrollado está sujeta a condiciones específicas, en consonancia con las cuales se determinan las políticas, es posible encontrar en éstas últimas varios objetivos comunes:

1.1 Apoyo a los ingresos agrícolas.

A menudo se aspira a establecer un nivel equiparable de los ingresos agrícolas y no agrícolas.

1.2 Estabilidad de los ingresos agrícolas.

Lo que implica aislar a los agricultores de los países desarrollados de la inestabilidad característica del mercado mundial, mediante subsidios, precios garantizados y otras medidas.

¹⁸ BID. *Op. cit.*, p. 88.

1.3 Seguridad alimentaria y autosuficiencia.

Se busca aislar a los países desarrollados de la incertidumbre de los suministros alimentarios importados. En varios casos la dinámica de la producción agrícola ha tenido como consecuencia rebasar el nivel de la autosuficiencia y generar excedentes exportables.

2. Los instrumentos de la política agrícola

Los objetivos enumerados se persiguen mediante la aplicación de diversos instrumentos de política agrícola, cuyos efectos se hacen sentir en los productores de los países desarrollados, en unos casos, y en el comercio mundial, en otros. Entre los instrumentos de efectos internos se cuentan las políticas de precios, los programas de almacenamiento, los subsidios para la compra de insumos y servicios que inciden en los costos de producción y otras medidas.

Con más detalle los instrumentos indicados operan como sigue. La mayor parte de los países desarrollados apoyan el ingreso del productor mediante la compra de la producción por parte del gobierno a un precio garantizado. La certeza de obtener un rendimiento mínimo estimula a los agricultores a producir. Lo anterior contrasta con el tratamiento que recibe el campesino latinoamericano, que es el principal productor de alimentos para el mercado interno. En tanto que se mantiene al campesino en situación de marginalidad política, los gobiernos se preocupan por mantener la estabilidad política en las ciudades, así como de favorecer la acumulación en los centros urbanos. A tal efecto se ha seguido la orientación de mantener bajos los precios de los alimentos, aunque ello incrementa la pobreza y degrade las tierras de cultivo por falta de recursos para mantener su fertilidad.

Otro instrumento de sustentación de precios es el pago compensatorio en caso que los precios del mercado sean inferiores a los "precios indicativos" que fijan los gobiernos. De igual manera, con vistas a garantizar la seguridad alimentaria, los programas de almacenamiento adquieren los productos a un precio garantizado, lo que ha tenido como consecuencia, no sólo la acumulación de existencias hasta niveles excesivos, sino la baja de los precios mundiales cuando se da salida a tales existencias.

Las políticas que afectan el comercio internacional de productos agrícolas se insertan en el marco más amplio del exacerbado proteccionismo que es propio de los países desarrollados desde los años setenta a la fecha. En buena medida, las barreras proteccionistas son resultado de las frecuentes confrontaciones comerciales que se dan en las relaciones entre los países desarrollados.

El proteccionismo contemporáneo se caracteriza porque se ha implantado al margen y en contravención de las normas del GATT; es esencialmente bilateral y debilita cada vez más la multilateralidad en las relaciones económicas internacionales; comprende tanto medidas aplicadas en frontera como los subsidios a la exportación; y ha multiplicado las formas de "comercio administrado", principalmente los acuerdos de "limitación voluntaria de exportaciones".

Entre las políticas que afectan las corrientes internacionales de productos agrícolas se cuentan las siguientes: los aranceles a la importación, fijos o variables; los cupos de importación de determinados productos, por lo general los productos lácteos, la carne, el azúcar y las frutas y hortalizas; los reintegros a los exportadores; el comercio estatal y las donaciones alimentarias.

Los aranceles protegen al productor de los países desarrollados de la competencia de los productos agrícolas elaborados, y en mucha menor medida cuando se importan sin elaboración. No son comunes en la importación de bienes alimentarios básicos. Cuando los aranceles a la importación son variables sus efectos son más perturbadores, pues a diferencia del arancel fijo que permite competir en precios con el productor interno si se tiene la competitividad necesaria, el arancel variable impide las importaciones aun cuando los precios del exportador latinoamericano fueran competitivos. Ello es así porque el arancel variable consiste en un gravamen equivalente a la diferencia entre el precio mundial en puerto de internación (precio de frontera) y el precio de entrada oficialmente establecido (precio umbral), de modo que no se pueden hacer importaciones por debajo del nivel del precio administrado.

Otro instrumento más de comercio administrado son los subsidios a la exportación. Así como el arancel variable a la importación garantiza la presencia del productor en el mercado interno aunque sus precios sean superiores al precio mundial, los subsidios a la

exportación o los reintegros dan por resultado que los exportadores sean competitivos en el mercado mundial, aunque sus costos y precios internos sean más elevados que los de sus competidores del mundo en desarrollo. Además de los subsidios, los países centrales apoyan las exportaciones mediante créditos a tasas preferenciales, seguros de exportación y programas de penetración de mercados exteriores, entre otras formas.

3. Políticas aplicadas en relación a productos seleccionados

Por la importancia que tiene para América Latina el comercio de granos, carne de vacuno y oleaginosas se indican en seguida, brevemente, cuáles son las políticas e instrumentos que tienen mayor incidencia en ese comercio.¹⁹

En el caso de los granos, la política que se sigue es el sostenimiento de los precios y de los ingresos de los productores. El gobierno de los Estados Unidos compra el grano a un precio garantizado. Se sostienen los precios igualmente requiriendo a los productores que reduzcan el área sembrada, e incluso pagándoles para que la reduzcan aún más. También se utiliza el sistema de pagos de deficiencia, que consiste en fijar un precio que el gobierno considera que los productores deben recibir, pagándose a éstos la diferencia entre el precio de mercado y el garantizado.

La CEE utiliza varios instrumentos que concurren a fijar los precios para el productor a un nivel predeterminado, por lo general superior al precio mundial. La política seguida por Japón persigue la autosuficiencia y un ingreso garantizado, para lo cual se otorgan subsidios y se imponen controles cuantitativos a la importación. Se importa la mayor parte del trigo y la avena para consumo humano; sus precios y su mercado se regulan de acuerdo a lo que se haga respecto del arroz, que es el grano más importante en la dieta nacional.

En el caso de la carne de vacuno los Estados Unidos utilizan las cuotas de importación, que se determinan periódicamente. Se aplica también un arancel moderado, se realizan compras del gobierno y se otorgan subsidios a la exportación.

¹⁹ La fuente utilizada fue FAO, *Análisis de las variaciones en el flujo comercial de productos agropecuarios seleccionados en los países de la ALADI, como resultado de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países desarrollados*, Santiago de Chile, 1988.

El Japón aplica desde 1965 cuotas a la importación, con lo cual se mantienen los precios internos a niveles muy superiores a los del mercado mundial. La CEE utiliza precios de apoyo y gravámenes variables a la importación. Lo que se persigue es garantizar un precio-guía que es el que se considera conveniente para los productores. El precio de intervención se fija al 90 por ciento del precio guía.

En cuanto a las oleaginosas, los Estados Unidos tienen programas de apoyo a los precios y a los ingresos, subsidia las tasas de interés, controla las importaciones y subsidia la exportación. La CEE tiene aranceles relativamente bajos debido al acuerdo a que se llegó con el GATT, pero a fin de conseguir que los productores reciban un precio que los estimule a ampliar la producción, el pago que se hace a los procesadores de oleaginosas se fija de tal manera que éstos puedan, a su vez, pagar un alto precio a los productores de la semilla, al mismo tiempo que venden los productos industrializados (aceite y harina) a los precios del mercado mundial.

4. Efectos de las políticas aplicadas

Las políticas agrícolas de los países desarrollados han operado cambios estructurales en su producción, los ha convertido en grandes exportadores y ha reducido su participación en el mercado mundial como importadores. Todo ello ha tenido profundas consecuencias en la evolución de los precios mundiales de los productos agrícolas. Si los productores de los países desarrollados no se beneficiaran de los múltiples sistemas de apoyo y protección, tendrían que ajustar los precios internos a los precios mundiales, bajando o subiendo los precios internos, pero en virtud de las políticas seguidas la carga del ajuste se transfiere al resto del mundo, desestabilizando los mercados.

La agricultura de los países desarrollados se ha transformado en proporciones sin precedente. Ello ha sido posible mediante activos programas de difusión de las innovaciones; la rápida sustitución de la mano de obra por capital cuando los agricultores emigran a las ciudades; una demanda floreciente de productos agrícolas en el mercado mundial y una creciente concentración de las pequeñas explotaciones en grandes unidades. El incremento de la producción ha hecho posible alcanzar una situación de autosuficiencia y de producción excedentaria. Como

importadores, los países desarrollados redujeron su participación en el mercado mundial de 73 a 63 por ciento en el periodo 1970-1984, mientras como exportadores aumentaron su participación de 59 a 63 por ciento en el mismo periodo.

En virtud de las políticas e instrumentos utilizados, la producción alimentaria de los países desarrollados creció de tal manera, que no sólo tienen garantizado el abasto de su mercado interno sino ocupan una posición preeminente en el mercado mundial. "Su proporción respecto de las exportaciones mundiales aumentó considerablemente, y ahora se cifra desde el 70 y más del 90 por ciento para todos los productos alimenticios importantes (trigo, cereales secundarios, carne y productos lácteos), salvo para el arroz y el azúcar".²⁰ Como lo apunta la FAO, la oferta excesiva de productos alimenticios ha deprimido los precios en el mercado mundial, de tal modo que a principios de los ochenta estaban, en términos reales, entre 20 y 30 por ciento por debajo del nivel que tuvieron al iniciarse la década de los sesenta.

Para los países de América Latina esa evolución ha tenido consecuencias desastrosas, mientras que en los países desarrollados la caída de los precios mundiales no resintió el ingreso de los agricultores, pues en promedio han recibido un 40 por ciento más por su producción que lo que hubieran recibido en el mercado mundial.²¹

5. Costo de las políticas aplicadas y algunas tendencias recientes

Las políticas agrícolas de los principales países desarrollados tienen un costo elevadísimo. En el periodo 1982-1985 el gobierno de los Estados Unidos destinó más de 60 000 millones de dólares a los programas de sostenimiento del sector agrícola. En igual periodo la CEE gastó 59 800 millones de dólares con el mismo objeto. Por su parte, el Japón gastó unos 51 200 millones de dólares en el periodo 1980-1983. De este último país no hay cifras disponibles para años más recientes, pero se tiene conocimiento de que los Estados Unidos y la CEE destinaron 26 000 y 23 000 millones de dólares, respectiva-

²⁰ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO. *Consecuencias para la seguridad alimentaria mundial de las políticas agrícolas de los países industrializados*, Roma, 1987 (12º periodo de sesiones), pp. 13 y 14.

²¹ *Ibid.*, p. 14.

mente, en sus presupuestos de 1987-1988, para programas de apoyo a la agricultura.

“Los programas de apoyo a la agricultura representaron el 12 por ciento del déficit presupuestario de Estados Unidos, financiado con ahorro externo no sólo proveniente del mundo desarrollado sino también de las remesas netas de capital de los deudores en desarrollo. Asimismo, los programas agrícolas son responsables de la mayor parte del déficit del presupuesto de la CEE”.²²

No obstante que no toda la carga de los programas de apoyo recae sobre los contribuyentes de los países desarrollados, el peso de esa carga ha llegado a ser tan grande que se ha comenzado a cuestionar las políticas agrícolas en vigor. Además, la creciente generación de excedentes agrícolas provoca numerosos problemas entre los propios países desarrollados. En la CEE se debate hoy día la reforma de la Política Agrícola Común (PAC), con vistas a reducir los excedentes estructurales en algunos sectores. En los últimos tres años la CEE ha tratado de limitar el incremento de los precios agrícolas garantizados, ha establecido cuotas de producción lechera y reducido el apoyo cuantitativamente ilimitado a la mayoría de los productos. En abril de 1986, con efecto en 1986-1987, los ministros de Agricultura de la CEE establecieron un impuesto del 3 por ciento a la producción de cereales y redujeron en 3 por ciento las cuotas de producción de leche.

Las medidas anteriores se debilitarán en forma considerable por las devaluaciones de casi todas las “monedas verdes” (tipos teóricos de cambio utilizados para convertir a moneda nacional los precios centrales de la CEE expresados en ECU). El reajuste de las monedas verdes aumentará en moneda de cada país los precios que se pagarán a los agricultores.

En 1985, los Estados Unidos pusieron en vigor la Ley de Seguridad Alimentaria con efecto hasta 1990. La ley dispone una reducción gradual de los precios objetivo y mediante una fórmula establece una vinculación entre el precio de compra por parte del Estado y el promedio de los precios reales del mercado durante algunos años anteriores. La ley permite reducir, a discreción, los tipos de interés de

²² CEPAL, *Relaciones económicas entre los centros industrializados y la periferia latinoamericana*, 1988, p. 27.

los créditos agropecuarios, si los precios de la temporada anterior fueron bajos o si la aplicación de la fórmula antes mencionada reduce la competitividad de los productores norteamericanos. La ley contempla la reducción de la superficie cultivada cuando las existencias sobrepasan cierto nivel y aumenta los subsidios a la exportación. En conclusión, el apoyo tradicional a la producción no se modifica mayor cosa, lo que cambia es la forma de dar y financiar ese apoyo.

“En cuanto a las subvenciones a la exportación, la asistencia directa adicional a los exportadores de los Estados Unidos, como complemento de la que se concede en virtud del Programa de mejora de las exportaciones, creado por el Gobierno de los Estados Unidos en mayo de 1985, hará que bajen aun más los precios del mercado internacional de los productos básicos afectados y de los sucedáneos que compiten con ellos y aumentará la competencia ya muy intensa en esos mercados”.²³

En contraste con las prácticas norteamericanas de comercio administrado, el Presidente de los Estados Unidos, con motivo de la revisión bianual del Sistema Generalizado de Preferencias, dispuso que ocho países eran suficientemente competitivos en la exportación de 290 productos, todos los cuales fueron excluidos del SGP. La medida afecta en particular a Brasil y México, y en menor medida a Argentina y Colombia.

Finalmente, hay un hecho reciente que conviene tener en cuenta. Se trata de la propuesta presentada por Estados Unidos en el Grupo de Agricultura del GATT para que se congelen las cantidades de productos agrícolas exportados con subsidios y reducir a cero esa cantidad en 10 años. La propuesta incluye eliminar en ese mismo plazo los obstáculos a la importación y armonizar las reglamentaciones sanitarias.

IV. Comercio agrícola intrazonal de América Latina y el Caribe

En esta sección se pasará revista al intercambio comercial agrícola entre los países latinoamericanos y, habida cuenta que en la sección

²³ UNCTAD, *Estudio...*, p. 47.

siguiente se sugerirán algunas acciones que podrían tomarse en este aspecto, es de interés señalar el marco institucional en que se realiza ese intercambio, sobre el cual habrán de incidir en el futuro las decisiones sobre cooperación regional. Ese marco institucional es, por excelencia, el conformado por los procesos de integración, sin que éstos agoten las formas y posibilidades de cooperación. Se principiará por el más antiguo de los esquemas de integración que es el centroamericano.

1. El Mercado Común Centroamericano

Al suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica en 1958, y más tarde el Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960, los países procedieron con mucha cautela en cuanto al otorgamiento de libre comercio a los productos agrícolas. Algunos productos quedaron sujetos a convenios especiales, conforme lo dispone el Anexo A del Tratado General y los granos básicos (maíz, arroz, frijol y sorgo) fueron objeto de un instrumento específico, el Protocolo Especial sobre Granos Básicos, conocido como Protocolo de Limón.

El Protocolo dispone la coordinación de las políticas y programas de abastecimiento y estabilización de precios de los granos mencionados. Además, contiene disposiciones sobre importaciones y exportaciones de los mismos, y crea un órgano no previsto en el Tratado General, la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios. La Comisión ha funcionado normalmente, lo cual no quiere decir que se hayan alcanzado los objetivos del Protocolo. En particular, ha sido muy difícil contar con una política regional de estabilización de precios, pues en años recientes la disparidad de los mismos lo ha hecho en la práctica imposible.

En cuanto al intercambio de granos básicos debe tenerse en cuenta que todos los países centroamericanos son productores de los mismos y, en consecuencia, son los déficit en el abastecimiento nacional los que dan origen al comercio dentro de la zona. En este aspecto hay buenas experiencias. Sin embargo, las importaciones extrarregionales son muy superiores a las compras dentro de la región, lo que pone de manifiesto la creciente insuficiencia de la producción centroamericana e involucra los suministros norteamericanos mediante programas de asistencia. La producción centroamericana descansa en

gran parte en pequeños agricultores en lo tradicional situados al margen de las políticas públicas.

Los principales productos de exportación (café, algodón y azúcar, por ejemplo) no gozan de libre comercio, pero nada cambiaría si lo tuvieran. En general, los productos agrícolas se intercambian en régimen de libre comercio y constituyen, aproximadamente, un 10 por ciento del intercambio en el MCCA. Parecería, en consecuencia, que las bases institucionales para un comercio agrícola más intenso están dadas, pero que no es por el lado de las restricciones comerciales donde están los obstáculos para incrementarlo.

2. La ALALC-ALADI

El Tratado de Montevideo de 1960, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio contenía en su capítulo VII, *Disposiciones Especiales sobre Agricultura*, las cuales se referían a la coordinación de políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios. En el Tratado de Montevideo de 1980 que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración el comercio agrícola intrazonal está sujeto a lo que dispongan los Estados mediante la suscripción de los acuerdos de alcance regional y los de alcance parcial. Según el artículo 6 del Tratado, los de alcance regional son aquéllos en que participan todos los países miembros y podrán referirse a las materias previstas para los acuerdos de alcance parcial, los cuales, como se indicará enseguida, incluyen el comercio agrícola.

Los acuerdos de alcance parcial son aquéllos en que no participa la totalidad de miembros de la ALADI (art. 7), y podrán ser agropecuarios, entre otros (art. 8). Por su parte:

“Los acuerdos agropecuarios tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional. Deben contemplar elementos de flexibilidad que tengan en cuenta las características socioeconómicas de la producción de los países participantes. Estos acuerdos podrán estar referidos a productos específicos o a grupos de productos y podrán basarse en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales. Se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto” [Art. 12].

Las exportaciones agrícolas intrazonales de la ALALC-ALADI aumentaron desde la firma del Tratado de Montevideo de 1960, pero aún así el coeficiente de autoabastecimiento es muy inferior al coeficiente de exportaciones agrícolas al resto del mundo. En un estudio realizado para la FAO, que analiza el valor de las exportaciones de 10 productos que realizan países miembros que son exportadores netos de los mismos, se estableció que la participación del mercado de la ALADI en relación con la correspondiente al resto del mundo, disminuyó en el caso del trigo, del aceite de soya y del aceite de palma; se mantuvo sin cambios en la exportación de mantequilla y de maíz, y aumentó en la exportación de carne de vacuno, leche, queso, arroz y semilla de soya.²⁴

En el cuadro 1 se presentan los valores de la exportación total de los 10 productos en tres periodos: 1971-1975, 1976-1980 y 1981-1985. El cuadro incluye, asimismo, los porcentajes de participación de la ALADI y del resto del mundo en la exportación total y los porcentajes de participación en el total de los dos principales mercados exteriores de la ALADI (los Estados Unidos y la CEE), con los cuales se puede comparar el coeficiente de participación del mercado de la ALADI. Se desprende del cuadro mencionado que las exportaciones intrazonales tuvieron su más alto nivel en 1976-1980, periodo en que representaron el 16.7 por ciento de la exportación total de los 10 productos seleccionados, en tanto que en 1981-1985 la participación relativa de éstos cayó al 12.6 por ciento.

Por su parte, un estudio que empleó una muestra de 44 productos agrícolas, que constituían dos terceras partes y más de la importación agrícola total, pudo establecer que las importaciones intrazonales fueron, en promedio, 24.2 por ciento de la importación total en el periodo 1980-1983.²⁵ El cuadro 2 recoge la información correspondiente. En promedio, la importación intrazonal (7 437 millones de dólares en todo el periodo) constituyó el 24.2 por ciento de la importación total de los productos de la muestra (30 774 millones de dólares). El cuadro incluye una información interesante, como es la relativa a las exportaciones que ALADI realizó de los 44 productos de

²⁴ FAO. *Análisis de las variaciones en el flujo comercial de productos agropecuarios seleccionados en los países de la ALADI, como resultado de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países desarrollados*, Santiago de Chile, 1988.

²⁵ Juan Guillermo Valenzuela. "Necesidad de intensificar el comercio entre los países de la ALADI. El caso del sector agropecuario", en INTAL. *Premio INTAL 1985*, Buenos Aires, 1986, pp. 454-517.

CUADRO 1

ALADI: EXPORTACIONES INTRAZONALES Y AL RESTO
DEL MUNDO DE 10 PRODUCTOS SELECCIONADOS,^a
1971-1985
(Millones de dólares)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Total	8 709	15 137	22 540
	Por ciento sobre total ^b		
ALADI	11.1	16.7	12.6
Resto del Mundo	88.9	83.3	87.4
(Estados Unidos)	(2.1)	(3.6)	(2.1)
(CEE)	(46.4)	(29.8)	(18.0)

^a Carne de vacuno, leche en pastillas o en polvo, mantequilla, queso y requesón, maíz, trigo, arroz, semilla de soya, aceite de soya y aceite de palma.

^b El cálculo de los porcentajes se hizo con base en la información por productos de los cuadros A-1 al A-10 de la fuente consultada.

FUENTE: FAO. *Análisis de las variaciones en el flujo comercial de productos agropecuarios seleccionados en los países de la ALADI, como resultado de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países desarrollados*, Santiago de Chile, 1988.

la muestra al resto del mundo. En promedio, las importaciones de el resto del mundo constituyeron el 40 por ciento de las exportaciones hacia el resto del mundo, lo que revela un elevado potencial teórico de sustitución de importaciones.

Finalmente, con referencia a las exportaciones agrícolas totales de la ALADI, hay que decir que después de 1970-1975 la expansión de aquéllas, perdió impulso, e incluso tuvo una tasa negativa, tanto a precios corrientes (-12.2 por ciento) como a precios constantes (-7.0 por ciento).

3. CARICOM

El Tratado que crea la Comunidad del Caribe (1973) tiene un *Anexo que establece el Mercado Común del Caribe*, en el cual el artículo 48

ALADI: IMPORTACIONES INTRA Y EXTRARREGIONALES DE UNA MUESTRA DE 44 PRODUCTOS AGRICOLAS Y EXPORTACIONES EXTRAZONALES DE LOS MISMOS, 1980-1983.

(Millones de dólares)

Año	Importaciones		Total	% Aladi S/Total	Exportaciones		% Importaciones Resto del Mundo S/Exportaciones Resto del Mundo
	ALADI	Resto del Mundo			Resto del Mundo	Resto del Mundo	
1980	1 992	6 473	8 465	23.5	16 205	39.9	
1981	2 360	7 555	9 915	23.8	14 917	50.6	
1982	1 853	4 432	6 285	29.5	12 841	48.9	
1983	1 232	4 877	6 109	20.2	14 665	41.6	
Total	7 437	23 337	30 774	24.2	58 628	39.8	

FUENTE: Elaboración propia con base en: Juan Guillermo Valenaulea, "Necesidad de intensificar el comercio entre los países de la ALADI. El caso del sector agropecuario" en INTAL, *Previo INTAL*, 1985. Buenos Aires, 1986, cuadros 8 y 9.

se refiere a la "Comercialización de productos agrícolas" y el artículo 49 a la "Racionalización de la producción agrícola". Conforme al primero, "Los Estados miembros acuerdan trabajar para la racionalización del comercio dentro del Mercado Común en ciertos productos seleccionados, teniendo especial cuidado en desarrollar la agricultura de los países de menor desarrollo". A tal efecto, según lo dispone el artículo citado, la comercialización de aceites y grasas y otros productos agrícolas en tres distintos programas incorporados al Anexo, deben ser materia de convenios específicos. El mismo artículo en referencia dispone que "El consejo puede hacer recomendaciones para el desarrollo del comercio agrícola entre los Estados miembros".

Como se indicó anteriormente, el artículo 49 del Anexo establece las normas relativas a la racionalización de la producción agrícola, entre cuyos objetivos hay varios relacionados con el comercio, pues se busca elevar la eficiencia de la producción agrícola a fin de "exportar tanto al mercado regional como extrarregional", conseguir la "sustitución de importaciones sobre bases regionales"; y crear oportunidades "a los países de menor desarrollo para expandir su producción agrícola exportando tanto al Mercado Común como fuera de él". El inciso 3 del artículo 49 dispone, por su parte, que "Los Estados Miembros reconocen la necesidad de actuar conjuntamente en la exportación de productos agrícolas no tradicionales a los países del Mercado Común y acuerdan la promoción de proyectos hacia ese objetivo".

La importancia concedida a la agricultura en la CARICOM se subraya por el hecho de que el artículo 10 del Tratado de Chaguaramas incluye entre las instituciones de la Comunidad el Comité Permanente de Ministros de Agricultura. Es a este Comité al que corresponde formular las políticas, actividades y funciones necesarias para realizar los objetivos de la Comunidad, en conformidad con las funciones y atribuciones que el artículo 12 asigna a las instituciones comunitarias.

No obstante las disposiciones citadas, los resultados han sido sumamente insatisfactorios, lo que, independientemente de otras consideraciones, subraya lo difícil que es un manejo adecuado de los problemas del sector agrícola, en particular cuando tienen que articularse varios Estados. En el informe del grupo de expertos designado en 1980 por el Consejo del Mercado Común se asienta lo que sigue:

"El sector agrícola ha tenido un rendimiento insatisfactorio y no ha estado realizando su verdadero potencial para contribuir al desarrollo económico. En muchos países la producción y las exportaciones han estado declinando, mientras las importaciones de alimentos se han expandido a una tasa elevada".²⁶

El informe indica que hay diversas razones para lo anterior, e indica que algunos de los problemas tendrán que ser abordados mediante políticas nacionales, como son las relativas a los precios, el mercadeo, la tenencia de la tierra y la prioridad que se otorga a la agricultura en el gasto público. "Pero las políticas regionales juegan también un papel sustancial para apoyar y complementar las políticas domésticas".²⁷ El informe hace referencia a este respecto a las posibilidades existentes de sustituir importaciones a nivel regional. "Pero no es suficiente el establecimiento de un régimen de comercio agrícola preferencial. Este debe ser apoyado mediante una infraestructura comercial regional, como son el transporte, la organización de la comercialización y sistemas de información sobre mercados".²⁸

En 1985 se aprobaron nuevos acuerdos para estimular el comercio intrazonal de productos agrícolas, los cuales remplazaron el Protocolo de Comercialización Agrícola, que era el mecanismo creado por el Tratado de Chaguaramas para regular dicho comercio. Los nuevos acuerdos fueron aprobados por el Comité Permanente de Ministros de Agricultura de la CARICOM y el Consejo del Mercado Común y en julio de 1985 fueron aprobados por la Conferencia de Jefes de Gobierno. Conforme las nuevas disposiciones, los Estados miembros de la CARICOM están obligados a eliminar todas las barreras al comercio intrarregional para los productos agrícolas incluidos en una lista previamente convenida. Simultáneamente, quedaron obligados a elevar los aranceles a la importación desde terceros países, todo lo cual debería estimular la sustitución de importaciones.²⁹

El comercio intrarregional de la CARICOM no ha llegado a ser una proporción significativa de las exportaciones totales. En su mayor parte está constituido de productos agrícolas, pero no se dispuso de información estadística que permitiera desglosarlos del total. Para

²⁶ *The Caribbean Community in the 1980's*, report by a group of Caribbean Experts, Barbados, The Caribbean Community Secretariat (s.f.), p. 44.

²⁷ *Ibid.*, p. 45.

²⁸ *Idem.*

²⁹ INTAL. *El proceso de integración en América Latina en 1985*, p. 144.

los años 1975, 1980 y 1985 las exportaciones totales tuvieron un valor de 3 028, 5 559 y 3 330 millones de dólares, respectivamente. El comercio intrarregional constituyó en esos mismos años el 7.2, 6.3 y 8.5 por ciento en el orden indicado.³⁰

4. El Acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena dedica el capítulo VII a la definición de objetivos y medidas para el desarrollo del sector agrícola, persiguiendo, entre otras metas, garantizar la seguridad alimentaria de los países andinos y el abastecimiento oportuno del mercado de los países miembros. De conformidad con lo dispuesto en el capítulo citado debe contarse con un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial y, asimismo, deben armonizarse las políticas y coordinarse los planes nacionales del sector agrícola. El Programa deberá ser flexible y no compulsivo, a diferencia de los programas sectoriales de desarrollo industrial, en la versión original del Acuerdo de Cartagena, o los programas y los proyectos de integración industrial en el Acuerdo modificado por el Protocolo de Quito (1987).

En una primera etapa (1970-1975) la atención dispensada al sector agrícola tuvo baja prioridad, debido a que los esfuerzos de la Junta del Acuerdo y los gobiernos nacionales concentraron sus esfuerzos en la programación industrial, para completar lo anterior el Acuerdo fijaba plazos perentorios. Por otra parte, no parece haber habido mucho interés en los gobiernos por avanzar en la dirección indicada por el Acuerdo. Sobre este particular las autoridades de la integración andina manifestaron en su oportunidad lo siguiente:

"La junta puede estar equivocada, pero debe declarar que su trato con los organismos gubernamentales correspondientes le permite pensar que existe renuencia clara por parte de éstos para comprometerse en acciones de envergadura".³¹

En una segunda etapa, de 1976 en adelante, se registró una mayor actividad, sin que se llegara a formular el programa previsto en el

³⁰ CEPAL. *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1986, p. 161.

³¹ Junta del Acuerdo de Cartagena. *Evaluación del proceso de integración 1969-1979*, Lima, 1979, p. 101.

capítulo VII del Acuerdo. Siguiendo instrucciones de la Primera Reunión de Ministros de Agricultura y del Consejo Agropecuario, se sentaron las bases institucionales en que tendría que descansar el proceso de integración en el sector agrícola. Se estableció un sistema andino de información comercial agropecuaria, se elaboraron diagnósticos nacionales para establecer bolsas agropecuarias y se realizaron estudios para mejorar la infraestructura andina de comercialización, entre otras medidas.

"Sin embargo, debe hacerse explícito que dada la crítica naturaleza del sector, por su directo impacto en los sectores más pobres y menos atendidos socialmente, y por contradictorio que resulte a primera vista, las acciones ejecutadas hasta el presente, si bien auspiciosas, resultan aún preparatorias respecto de las que sería necesario ejecutar para llevar a la solución de fondo los problemas del campo, tales como los programas conjuntos de desarrollo agropecuario, la formulación de un plan indicativo a los sistemas comunitarios de comercialización".³²

Durante su primera década de existencia, el Acuerdo de Cartagena tuvo resultados bastante modestos en el comercio agrícola intrarregional. En el periodo 1969-1979 este comercio creció a una tasa de 1 por ciento al año. En la presente década ha habido una reducción sustancial del comercio intrasubregional agropecuario debido a las dificultades cambiarias, lo que indujo a los países a sustituir importaciones de origen intrarregional.³³

En parte, la moderación de los resultados se ha explicado argumentando que los productos agrícolas de exportación andina (sobre todo café, banano y azúcar), son productos competitivos y no complementarios. "Este factor, aunado a la ausencia de una armonización de políticas, explica el escaso volumen del comercio entre los países miembros, que alcanza sólo 3.8 por ciento de sus exportaciones agrícolas, cifra ésta muy inferior al promedio latinoamericano".³⁴

La explicación, sin embargo, debe incorporar otros elementos de gran importancia pues tienen que ver con las tendencias que, en

³² *Ibid.*, p. 102.

³³ Ver Carlos Ossa Escobar y Alfredo Fuentes Hernández. "El desarrollo agrícola del Grupo Andino dentro del proceso de integración de América Latina", en: JUNAC-INTAL, *Estrategias de desarrollo e integración en el Grupo Andino*, Perú, p. 389.

³⁴ *Idem.*

general, sigue la agricultura andina. Tales tendencias revelan el creciente desplazamiento de la producción interna por las importaciones extrarregionales, desplazamiento que ha sido favorecido por las políticas económicas de los países. Se favoreció la importación desde los países centrales con excedentes agrícolas subsidiados, y asimismo se favoreció la creación de una agroindustria que opera a base de insumos agrícolas importados.

"En menos de tres lustros el Grupo Andino aumentó sus importaciones de 87 a 92 por ciento del trigo que consumió; de 70 a 93 por ciento de la soya; del 15 al 68 por ciento de la cebada cervecera; de 5 a 42 por ciento del maíz duro, y de 11 a 17 por ciento de los lácteos".³⁵ Parece obvio, en consecuencia, que ante este cuadro de tendencias el comercio agrícola dentro del Grupo Andino tenga poca relevancia. Ha crecido la dependencia del abastecimiento procedente de los países centrales, al mismo tiempo que han aumentado las exportaciones a estos mercados (13 por ciento de incremento promedio anual en 1969-1979, a precios corrientes).³⁶

V. Restricciones externas, perspectivas y orientaciones operativas

1. Restricciones externas

En la sección III se examinaron las políticas agrícolas y comerciales que aplican los países desarrollados, las cuales constituyen una severa restricción para la agricultura y el comercio exterior agrícola de América Latina y el Caribe. Recapitulando, esas políticas han implantado un complejo sistema de comercio administrado, han desarrollado una producción agrícola sustitutiva y han generado excedentes de producción que se comercializan fuertemente subsidiados, deprimiendo los precios mundiales de los productos agropecuarios.

A las anteriores restricciones hay que sumar otras de naturaleza macroeconómica, que siguiendo a la CEPAL son, en resumen, las siguientes: un alto grado de impredecibilidad del comercio, afectado

³⁵ Manuel Lajo Lazo. "Los insumos agrícolas importados y el estancamiento de la agricultura andina", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988, p. 586.

³⁶ JUNAC-INTAL. *Op. cit.*, p. 389.

por la fluctuación de las tasas de interés, el proteccionismo y las tasas moderadas de expansión económica de la economía mundial; débiles efectos del comercio mundial en la economía latinoamericana (en 1980-1987 América Latina y el Caribe aumentaron su volumen de exportaciones en 32 por ciento, pero tuvieron un saldo neto de -1 por ciento en su valor); el peso creciente de la deuda externa; y la violenta contracción del financiamiento externo.³⁷

La restricción externa más importante hoy día es la deuda externa. El esfuerzo enorme realizado para obtener superávits comerciales ha servido en su mayor parte para cubrir el servicio de la deuda. El margen disponible sirve apenas para realizar un porcentaje reducido de importaciones, situación que se agrava en los países que no tienen superávit comercial. En este caso el estrangulamiento de la economía es doble. De 1983 a la fecha se han llevado a cabo numerosas renegociaciones de la deuda externa, pero:

“Todo ello, sin embargo, ha sido insuficiente ante el continuo deterioro de la relación de precios del intercambio, la debilidad de la economía mundial, las elevadas tasas de interés y el creciente proteccionismo, así como ante las violentas fluctuaciones cambias que han afectado a las mayores economías del mundo y la retracción brusca del financiamiento externo voluntario”.³⁸

2. Perspectivas para el sector agrícola

Se acepta generalmente que en las presentes condiciones mundiales sólo pueden hacerse predicciones de corto plazo. Más allá de 3 o 4 años los pronósticos pierden confiabilidad. Todo parece indicar que en los próximos años la agricultura se moverá dentro de las tendencias a largo plazo que se expusieron en secciones anteriores.

“En cuanto a los precios, se observa, en general, que se mantienen por debajo de los niveles de la década del setenta, aunque con ligeras mejoras o estabilización respecto a los valores actuales. Todo indica que los niveles vigentes constituyen, en general, un

³⁷ Ver CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, 1988.

³⁸ *Ibid.*, p. 35.

piso que difícilmente empeore, aunque tampoco habría recuperaciones milagrosas en el corto plazo”.³⁹

Dado lo anterior, las expectativas más desalentadoras se presentan en la Cuenca del Caribe, debido a que los países de la zona obtienen más de 50 por ciento de su ingreso externo de las exportaciones agrícolas, en las cuales predominan uno o dos productos. “No cabe duda que la diversificación de las exportaciones es una prioridad en esos países”.⁴⁰

Argentina y Brasil tienen una canasta agrícola exportable bastante diversificada y por ello son menos vulnerables. Además, son los principales exportadores de oleaginosas, cuyas perspectivas son buenas. Uruguay y Paraguay tienen también cierta holgura para asimilar los cambios que se operen en el mercado mundial.

Las perspectivas del comercio agrícola latinoamericano dependen en alto grado de lo que ocurra y se decida en los países de la OCDE. Por tanto, las perspectivas están funcionalmente relacionadas con una reducción del proteccionismo en esos países, con los cambios que ocurran en sus patrones de consumo, con la producción de sustitutos de los productos naturales, con el desarrollo de la biotecnología.

Las innovaciones biotecnológicas están restando importancia al clima, que hasta ahora ha sido un condicionamiento estructural del desarrollo de los distintos tipos de productos agrícolas.

“Se han desarrollado plantas de mayor resistencia a los cambios climáticos —como el tomate, capaz de sobrevivir a las heladas—, que producen sus propios plaguicidas o que requieren menor uso de herbicidas. Ya existen variedades de arroz, melón, tomate y cebada de mayor tolerancia a la salinidad del agua [...] En esta perspectiva, es muy probable que las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, especialmente las que se dirigen al mercado de Estados Unidos, se vean afectadas a mediano plazo”.⁴¹

Aunque la mayoría de los avances biotecnológicos se encuentran todavía en la fase experimental, se estima que en 5 o 6 años se pasará a la fase de comercialización. “Las ventas de bacterias que protegen a

³⁹ IICA, *Reactivación agropecuaria. Una estrategia para el desarrollo*, Costa Rica, 1987, p. 66.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Carlos Vidali. “Apuntes sobre la modernización del sector agropecuario”, *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988, p. 648.

las plantas de las heladas están programadas para 1990; las que protegen contra las sequías, entre 1993 y 1996; y las ventas de variedades mejoradas de estos productos, incluidos el café y el cacao, desde 1989 hasta 1996".⁴² Lo anterior son solamente unos ejemplos.

3. Papel de la agricultura

Al juzgar las perspectivas del comercio agrícola en el contexto del comercio mundial, hay que considerar el papel que juega la agricultura en América Latina y el Caribe. Aunque su participación en el producto interno y en la generación de empleo han disminuido en los últimos 30 años, la agricultura sigue teniendo gran importancia, tanto en los aspectos indicados, como en la generación de divisas. Según la División Agrícola Conjunta FAO-CEPAL, entre 1960 y mediados de los años ochenta, la proporción del producto agrícola pasó de 18 a 11 por ciento del producto agrícola global; la contribución de la agricultura a la generación de empleo cayó de 58 a 30 por ciento; y la participación en la exportación total bajó de 51 a menos del 30 por ciento.⁴³ Lo anterior son promedios regionales, por lo que no debe olvidarse que un buen número de países exhibe porcentajes bastante más altos que los indicados. Aún como promedios regionales, los niveles de participación de la agricultura en el producto, el empleo y las exportaciones, son muy importantes. De ello se desprende que la agricultura está llamada a seguir teniendo un papel muy destacado, en la recuperación económica de América Latina, a condición de que se apliquen las políticas adecuadas.

Un aspecto de la agricultura que conviene destacar es su carácter anticíclico. "[...] en periodos de expansión económica la actividad primaria pierde dinamismo, mientras que en las fases recesivas la agricultura contraresta los efectos negativos. Esto es así, porque este sector absorbe menor inversión, genera mayor empleo y produce más bienes por unidad de salario".⁴⁴

⁴² *Idem.*

⁴³ FAO-CEPAL. *Agricultura, comercio exterior...*, pp. 2 y 4.

⁴⁴ Carlos Rozo, *Et al.* "Opciones de apoyo crediticio a la agricultura de América Latina", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988, p. 627.

4. Las negociaciones comerciales multilaterales

La situación que atraviesa en la presente década la economía mundial, y en particular las políticas agrícolas y comerciales de los países más desarrollados de la OCDE, han vuelto imprescindible el examen multilateral de los problemas creados por tales políticas. Tan conflictivas cuestiones han sido examinadas en diversos foros multilaterales, en los cuales han prevalecido hasta ahora los intereses de los países desarrollados. Los problemas de los países en desarrollo han merecido una posición secundaria, lo que no necesariamente tiene que seguir siendo así, a condición de que el Tercer Mundo actúe con mayor cohesión y posiciones comunes firmemente sustentadas.

i) La Ronda Tokio

Las negociaciones comerciales multilaterales que se inauguraron con una Declaración de los Estados Unidos, la CEE y el Japón en 1973, y concluyeron en noviembre de 1979, negociaciones conocidas como Ronda Tokio, constituyen el antecedente más inmediato de las negociaciones que se acordó realizar en la reunión del GATT en Uruguay en 1986. La Ronda Tokio incluyó negociaciones sobre agricultura, centradas en los productos de mayor interés para los países desarrollados: cereales, carne de bovino y productos lácteos. En relación a estos últimos se establecieron las bases de un Acuerdo Internacional de Productos Lácteos, y en cuanto a la carne se concluyó un Acuerdo Relativo a la Carne de Bovino.

La Ronda Tokio tuvo resultados frustrantes para los países en desarrollo, pues fueron los temas de interés para los Estados Unidos y la CEE los que predominaron en las negociaciones. Solamente en alguna medida quedaron reflejados los puntos de vista de los países en desarrollo en el acuerdo lácteo y en las negociaciones que tuvieron lugar en el subgrupo de cereales. Además, la Declaración de Tokio incluyó un párrafo alusivo a los productos de interés para los países en desarrollo y en 1975 se organizó el Grupo de Productos Tropicales. Como balance, el Banco Mundial asienta en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1987, que las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaron muy poco de la reducción general de tarifas acordada en la Ronda Tokio, pues sólo en algunos casos se incluyeron las exportaciones tradicionales del Tercer Mundo. "Por

ejemplo, productos y subproductos del café, cacao, caucho, semillas 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".⁴⁵

Más aún, después de la Ronda Tokio las barreras no arancelarias a las exportaciones destinadas a los Estados Unidos se elevaron en más del doble y las de la CEE aumentaron 38 por ciento.⁴⁶ Además, las exportaciones agrícolas a los países desarrollados están sujetas a barreras no arancelarias en mucho más alta proporción que las exportaciones industriales.

ii) La Ronda Uruguay

El deterioro del sistema del GATT a consecuencia de las múltiples violaciones de sus disciplinas por parte de los países desarrollados, dio lugar a una Declaración sustantiva aprobada por el Trigesimotavo Periodo de Sesiones de las Partes Contratantes, en la cual se asumía el compromiso de volver a modalidades de política comercial compatibles con las normas del GATT.

"Respecto de los países en desarrollo, se señala en la Declaración que deberá asegurarse la aplicación efectiva de las normas y disposiciones del GATT y específicamente las relativas a los países en desarrollo, de manera que se fomente su función dinámica en el comercio internacional y que se asegure un trato especial para los menos desarrollados [...]"⁴⁷

Al suscribirse aquella Declaración no se tenía aún la idea de realizar una nueva ronda de negociaciones multilaterales, pero en 1985 se abrió paso esa idea. A continuación se realizaron actividades preparatorias en torno a la misma y, finalmente, se celebró en Punta del Este, Uruguay, del 15 al 20 de septiembre de 1986, un periodo

⁴⁵ Eduardo Santos. "La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988, p. 638.

⁴⁶ Estimaciones del Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1985*.

⁴⁷ UNCTAD. *Bases para una posición centroamericana en la Ronda Uruguay del GATT*. Informe del consultor Alvaro de la Ossa, editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica, 1988. El informe da orientaciones cuidadosamente elaboradas para la formación de una posición centroamericana en esas negociaciones.

extraordinario de sesiones de los ministros de los 92 países que integran el GATT, los cuales acordaron realizar la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda Uruguay).

En la Parte I.D. *Temas para las negociaciones*, se incluyó el tema de la "Agricultura", en uno de cuyos párrafos:

"Las Partes Contratantes convienen en la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relacionadas con los excedentes estructurales [...] Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberación del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT [...]"⁴⁸

A tal efecto se menciona la reducción de los obstáculos a las importaciones, una mayor disciplina en materia de subvenciones directas e indirectas que afecten el comercio agrícola y una reducción al mínimo de los efectos de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias que afectan dicho comercio.

No obstante la solemnidad de la Declaración Ministerial de Punta del Este y de los compromisos asumidos por la CEE en el GATT y en la OCDE, no parece haber voluntad política de cumplir tales compromisos en lo que toca a liberar el comercio agropecuario. Sin embargo, no hay que pasar por alto que la CEE atraviesa por una creciente crisis presupuestaria, en la cual pesan, sobre todo, los gastos vinculados a la Política Agrícola Común. Tampoco se puede ignorar la crisis del sector agrícola norteamericano desde principios de la presente década, que ha llevado a los Estados Unidos a propugnar por la liberación del comercio mundial agropecuario.

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 (el volumen cayó de 164 millones de toneladas en 1980 a 122 millones en 1986, y el valor cayó de un máximo de 43 800 millones de dólares en 1981 a unos 27 000 millones en 1985-1986); 2) pérdida de mercados (sobre todo para el trigo, los granos forrajeros, el arroz y la

⁴⁸ *Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT*, Reproducido en *Comercio Exterior*, núm. 10, México, 1986.

soya); 3) el aumento del costo de los programas federales de apoyo a la agricultura (en 1969-1971 los gastos promediaron 4 500 millones de dólares por año, mientras en 1985-1990 se gastarán anualmente, en promedio, unos 16 700 millones); 4) el crecimiento de la deuda del sector agrícola (la deuda total del sector en 1970 fue de 53 000 millones de dólares y en 1986 alcanzó la suma de 210 000 millones).⁴⁹

Hay, pues, tendencias o motivos para la liberación del comercio agrícola, contrapuestas a las tendencias y motivaciones para el proteccionismo agrícola de los países centrales. En este ambiente contradictorio deberá moverse América Latina. No estará sola, como lo demuestra la formación del "Grupo Cairns", al que pertenecen Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay; otros países del Tercer Mundo como son Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia; tres países capitalistas desarrollados (Australia, Nueva Zelanda y Canadá), y un país socialista (Hungría). Este Grupo ya hizo sentir su fuerza en Punta del Este. Además, en octubre de 1987 presentó una propuesta al Grupo de Negociación de la Ronda Uruguay sobre Agricultura, en la que propone un programa de reformas a 10 años o menos, después de lo cual se aplicaría un marco de largo plazo para regular la agricultura mundial.⁵⁰

iii) El Acuerdo Internacional del Trigo

Este mecanismo tiene ya larga historia. El primer Acuerdo se suscribió en 1933, aunque tuvo corta duración y luego la Segunda Guerra Mundial impidió negociar uno nuevo. El último Acuerdo que se ha suscrito data de 1986, en el cual se incorporaron, como en anteriores ocasiones, la convención sobre Ayuda Alimentaria y la del Comercio del Trigo. Esta última postula la cooperación en el comercio de cereales (no sólo trigo sino también, entre otros, el maíz, la cebada y el sorgo). Sin embargo, la convención tiene alcances limitados, pues carece de cláusulas económicas. Además, el instrumento no incluye disposiciones sobre las cuestiones que realmente afectan la estabilidad del sistema alimentario mundial, como son las políticas agrícolas de los países desarrollados.

⁴⁹ Datos tomados de E. Santos. *Op. cit.*, p. 641.

⁵⁰ Ver FAO, *Agricultura comercio exterior...*, pp. 38, 39.

iv) Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos (AIPB)

América Latina participa en varios AIPB (Cuadro 3). Su objetivo principal ha sido la estabilización de los precios. Además se ha buscado la estabilización del ingreso por exportaciones y el crecimiento a largo plazo. Hay una discrepancia de fondo en cuanto a los precios que se quiere estabilizar: mientras los países en desarrollo se refieren a "precios justos y remunerativos" y a "precios base" que no se debería violentar, los países desarrollados se oponen a lo anterior y hablan de limitarse a reducir las fluctuaciones de precios en el corto plazo en torno a una tendencia determinada por el mercado.

La estabilización de los precios se ha tratado de conseguir mediante existencias reguladoras de los productos pertinentes, bien sea que las existencias las administren los AIPB o se trate de existencias nacionales internacionalmente coordinadas. Asimismo, se han utilizado las cuotas de exportación, que en algunos AIPB complementan el papel de las existencias reguladoras (caso del cacao) y en otros constituye el único mecanismo empleado (caso del café); o bien, las cuotas constituyen el mecanismo principal y tienen como complemento las existencias reguladoras internacionalmente coordinadas (caso del azúcar).⁵¹

La historia reciente de los AIPB es bastante desalentadora, pues se ha rehusado incluir o se han eliminado las cláusulas económicas, de modo que en la práctica simplemente proporcionan un marco para la consulta entre países productores y consumidores, y algunas otras actividades (investigación, ampliación del comercio, etcétera).

En el seno de la UNCTAD, mediante la Resolución 93 (IV), se aprobó en 1976 el más importante de los AIPB que es el Programa Integrado para los Productos Básicos, el cual deberá apoyarse en un Fondo Común destinado a financiar existencias reguladoras. No obstante las esperanzas cifradas en el AIPB cuando se estableció no ha sido posible cumplir sus objetivos. Los países industrializados se oponen a regular "las fuerzas del mercado" mediante acciones internacionales. Por su parte, el Fondo Común no ha podido operar por falta de recursos; posiblemente comience a operar con las ratificaciones de la Unión Soviética y algunos países en desarrollo, pero aún así

⁵¹ Ver UNCTAD. "Nota acerca de los acuerdos internacionales sobre productos básicos", *Capítulos*, SELA, 15, pp. 16-21.

CUADRO 3
PARTICIPACION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS
EN LOS AIPB VIGENTES

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE AZUCAR DE 1984.
MIEMBROS EXPORTADORES: (23)
Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, St. Christopher Nevis y Trinidad y Tobago.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CACAO DE 1980
MIEMBROS EXPORTADORES: (11)
Brasil, Colombia, Dominica, Ecuador, Grenada, Guatemala Haití, Jamaica, México, Trinidad y Tobago y Venezuela.

SEXTO ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE ESTAÑO:
ninguno.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CAFE DE 1983
MIEMBROS EXPORTADORES: (19)
Bolivia, Brasil Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE MADERA TROPICAL DE 1983
MIEMBROS PRODUCTENTES: (6)
Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Trinidad y Tobago.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE ACEITE DE OLIVA DE 1979:
ninguno.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE TRIGO DE 1971 Y PRORROGADO
MIEMBRO EXPORTADOR: (1)
Argentina.
MIEMBROS IMPORTADORES: (13)
Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CAUCHO NATURAL DE 1979
MIEMBROS IMPORTADORES: (3)
Brasil, México y Perú.

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE YUTE Y PRODUCTOS DE YUTE DE 1982:
ninguno.

el funcionamiento del Fondo dependerá de la previa existencia de convenios internacionales asociados a este mecanismo y que requieran de él.⁵²

v) El Sistema Generalizado de Preferencias

El SGP establece el acceso libre de derechos al mercado de los países desarrollados más importantes. El SGP de los Estados Unidos, que debía expirar en 1985, fue prorrogado hasta 1993, pero después de la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984" ha dejado de ser un instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de estos países (los países beneficiarios más avanzados) para transformarse en un mecanismo de negociación a fin de obtener concesiones comerciales de su parte".⁵³

De acuerdo con la ley citada, los productos más competitivos de los países beneficiarios serían excluidos del SGP, a menos que éstos estuvieran dispuestos a hacer concesiones a los Estados Unidos. "Esta nueva negociabilidad del SGP está dirigida fundamentalmente a los llamados *países de reciente industrialización (NICs)*, entre los cuales algunas veces se incluye a México y el Brasil",⁵⁴ y en otros casos incluye también a Argentina. No hay reglas específicas para determinar cuáles son los productos más competitivos, pero la calificación se la reserva el gobierno norteamericano, cuyo objeto es conseguir una reducción de derechos de aduana de los países beneficiarios o que se le otorguen concesiones comerciales a los Estados Unidos.

En la revisión bianual que debe hacer el Presidente de los Estados Unidos del SGP, se decidió que ocho países eran competitivos en la exportación de 290 productos, mismos que fueron excluidos del SGP. La determinación presidencial afecta en especial a México y Brasil, que perderán el tratamiento preferencial para exportaciones por valor de 244 y 266 millones de dólares, respectivamente, en términos del comercio de 1986.

"Nótese que en este examen (bianual), la Administración norteamericana tomó en consideración criterios relativamente *extraco-*

FUENTE: Elaboración propia basada en *Capítulos del SELA*, Núm. 15.

⁵² Ver CEPAL *Relaciones Económicas...* p. 23.

⁵³ SELA, América Latina y la ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos, 1985, pp. 31, 32.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 33.

merciales, como el tratamiento de los países beneficiarios a la inversión extranjera o las barreras al comercio de servicios, o incluso *extraeconómicos*, como la exclusión de Nicaragua y Paraguay por razones atinentes a los derechos humanos".⁵⁵

vi) Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC)

El SGPC constituye un mecanismo de reciente creación para ampliar la cooperación Sur-Sur. En el largo plazo se orienta a la creación de empresas multinacionales de producción y comercialización. América Latina debe tener una activa participación en las futuras rondas de negociaciones sobre intercambio de concesiones en el marco del SGPC. Cuando se creó el mecanismo en 1986, al aprobarse la *Declaración de Brasilia*, 39 países dirigieron a 63 países sendas "listas de solicitudes" referentes a productos en las que se deseaba obtener concesiones comerciales. Las listas incluían más de 1 200 productos. Los convenios que se suscribieran deberían incluir no sólo concesiones arancelarias y no arancelarias, sino también formas de comercio compensado (trueque) y, en la medida de lo posible, deberían sentar bases para arreglos comerciales de largo plazo. El SGPC puede servir, asimismo, para establecer la cooperación en materia de transporte y comunicaciones, información comercial y otros medios modernos que facilitan el comercio, para lo cual se debería promover las consultas entre las autoridades correspondientes.

5. Temas prioritarios y orientaciones operativas

En las secciones y apartados anteriores se ha hecho referencia a diversos problemas del comercio agrícola de América Latina y el Caribe, seleccionados por su centralidad. De igual modo, se señalaron varios de los mecanismos internacionales en los que hay un espacio para defender los intereses de los países de la región. Las acciones a tomar son numerosas, pero puede agrupárselas en torno a varios temas genéricos que pueden y deben concentrar los esfuerzos conjuntos de los países latinoamericanos en los próximos años,

⁵⁵ CEPAL, *Relaciones económicas...*, p. 28.

particularmente en algunos foros a los que debe prestársele atención preferente. Tal es el caso de la Ronda Uruguay. Los temas primordiales, en los niveles internacional y regional, son los siguientes:

- i) Liberalización del comercio agrícola, asegurando la aplicación del trato diferenciado y más favorable de los países de la región, principio ya aceptado en la Ronda Tokio y ratificado en la Ronda Uruguay.
- ii) Cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT (sección I.c.), que se refiere al compromiso de *statu quo* y posterior desmantelamiento de las medidas que restringen o distorsionan el comercio.
- iii) Eliminación de los subsidios al comercio exterior de productos agrícolas, cuestión a la que debe concedérsele la más alta prioridad.
- iv) Sostenimiento de precios mediante acuerdos internacionales entre productores y consumidores en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos.
- v) Ampliación del acceso de productos agrícolas a los mercados de los países desarrollados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias y oposición a toda acción que tienda a modificar o debilitar su condición de instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de los países de América Latina y el Caribe.
- vi) Incremento del comercio intrarregional de productos agrícolas, reduciendo o eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el intercambio, en cumplimiento de lo que al respecto disponen los convenios de integración, así como los acuerdos específicos que se suscriban, como es el caso de la Resolución 15 del Consejo de Ministros de la ALADI (marzo 1987), cuya finalidad es la recuperación y expansión del comercio. Como lo anterior no debe afectar las exportaciones agrícolas al mercado mundial, la ampliación del comercio intrarregional será correlativa del incremento de la producción, con el consiguiente beneficio en el empleo y la autosuficiencia regional.
- vii) Elaboración de estrategias conjuntas que permitan utilizar el poder de compra de la región para mejorar el acceso de sus productos de exportación al mercado internacional.

viii) Fortalecimiento de los sistemas de financiamiento y de pagos de los distintos esquemas de integración, como una de las principales acciones que permitirán la reactivación del comercio intrarregional y, en general, de los convenios de integración. Sin resolver ésta y otras cuestiones operativas fundamentales, toda resolución y acuerdo sobre integración, en particular sobre comercio agrícola, quedará en el nivel declarativo.

Enfoque general sobre posibles acciones y mecanismos

Para que pueda diseñarse un programa de acción y mecanismos que cubran tanto los aspectos ligados al acceso a mercados como al del comercio intrarregional, es necesario —aún cuando sea tan sólo para efectos de la consideración de los temas— que se parta de una primera distinción general: las acciones y mecanismos relacionados con el comercio de América Latina y el Caribe con el resto del mundo, o sea el intercambio “hacia afuera”, y las que se refieren al comercio intrazonal o intercambio “hacia adentro”.

En las relaciones comerciales “hacia afuera” ya han quedado claros los principales problemas a que se enfrentan los productos agrícolas. Tales problemas derivan, al menos, de hechos como los siguientes:

1. *Los países desarrollados:* a) han acumulado grandes excedentes exportables de productos agrícolas; b) han reducido sus importaciones de productos agrícolas; c) han incrementado el proteccionismo agrícola; d) han otorgado subsidios inconmensurables a sus sectores agrícolas; e) han cambiado los patrones de consumo de muchos de los productos agrícolas; y, f) han iniciado una revolución biotecnológica de gran envergadura, cuyos alcances parecieran predecir catástrofe para los países en desarrollo, especialmente por la erosión que ello implica en sus llamadas “ventajas comparativas” tradicionales; y,

2. *Los países de ALC:* a) han visto caer secularmente los precios de sus productos básicos en forma alarmante; b) han aumentado el volumen para compensar los precios y por tanto han presionado a los precios bajos; c) el dinamismo de la agricultura de ALC se ha debido a la expansión de los cultivos de exportación; d) la producción de alimentos y los cultivos de subsistencia apenas crecieron a un ritmo

igual o inferior al de la población; e) crecen progresivamente las importaciones de alimentos; y, f) no han adoptado cambios sustantivos en las políticas agrícolas con lo cual se incrementa progresivamente la dependencia externa de alimentos, y la pobreza de los pequeños y medianos agricultores, que ya es de por sí crítica.

En esta misma esfera, están los problemas relacionados con los acuerdos y negociaciones internacionales sobre aspectos agrícolas, en cuyos foros aún persisten divisiones y limitaciones de tal naturaleza que a los países de América Latina y del Caribe les resulta difícil elaborar un plan de acción coherente y políticamente estable a ese nivel, o sea que existen limitaciones para contar con una fuerte capacidad de maniobra conjunta.

En las relaciones comerciales “hacia adentro” hay que tomar en cuenta factores como los siguientes:

1. Las políticas de ajuste en ALC tienen condicionalidades ligadas al diseño de sus políticas económicas, que le dan énfasis a las exportaciones (con el propósito de pagar la deuda), ignorando o dando baja prioridad a las necesidades de apoyo a la producción para consumo interno, y por tanto, presionando hacia las importaciones y la dependencia alimentaria del exterior;

2. tales políticas se presentan en momentos en que no se han resuelto aún los profundos problemas estructurales de que adolece el sector agrícola en América Latina y el Caribe (falta de apoyo en la producción, limitaciones en la comercialización y mercadeo, reducido apoyo en la solución de otros problemas —algunos ya seculares— ligados a la tenencia de la tierra, a la atención a los medianos y pequeños productores, y otros más) que llevan ya varias décadas de estarse considerando, sin que se haya avanzado de manera importante en la solución de los mismos;

3. existe una reducida capacidad de los esquemas tradicionales de integración para estimular el desarrollo y la diversificación agrícola, que se magnifica a la luz de la superposición de las crisis externas e internas en un mismo lapso histórico; en los hechos, la integración no significó un impulso importante para el desarrollo agropecuario, o al menos no lo fue de la misma magnitud que para el desarrollo industrial. A lo anterior se agregan ahora las presiones y diversas formas de “apoyo”, de naturaleza bilateral y local, que acentúan la imposibilidad de acciones conjuntas, con la autonomía suficiente.

Es decir, que existe ahora un sesgo antintegracionista que en los hechos limita las posibilidades de incremento del comercio mutuo, y dé la posibilidad de asegurar una política alimentaria y de seguridad alimentaria adecuada a las necesidades de los países de ALC. No se ha resuelto aún el problema nutricional de la mayoría de las poblaciones latinoamericanas y del Caribe.

En resumen, y tanto desde el punto de vista del acceso a terceros mercados como en lo que se refiere al comercio intrarregional, hay un aparente callejón sin salida que pareciera limitar el desarrollo del sector agrícola para los próximos años, de no tomarse en el presente, decisiones sustantivas y coordinadas. Por lo tanto, acaso sea lo más importante que desde el inicio del diseño de una nueva estrategia para el desarrollo agrícola de ALC en materia de acceso a los mercados —y desde el punto de vista agrícola— las decisiones principales consistan en:

1. comprometerse a la actuación conjunta y coordinada frente a terceros;
2. señalar qué clase de desarrollo agrícola se impulsará para el futuro, de modo que los mecanismos comerciales y de integración que se diseñen respondan efectivamente a esos objetivos;
3. a la par de establecer los objetivos de la política agrícola, y los mecanismos, *ad hoc* para impulsar la acción conjunta frente a terceros, deberán adoptarse las modalidades para reestructurar los acuerdos de integración en el sector agrícola.

Para poder diseñar así, un plan de acción sobre estas bases, se ha partido del supuesto de que los objetivos de la política agrícola de ALC podrían ser los siguientes:

- a) asegurar la alimentación de la población de ALC con el mínimo de dependencia externa;
- b) impulsar el desarrollo de la producción de materias primas e insumos para la agroindustria;
- c) impulsar la exportación a terceros mercados.

Por lo tanto, el esfuerzo a realizar por parte de ALC es de una magnitud impresionante, para el futuro. Para su análisis se desglosa en tres tipos de ámbitos de acción, que acaso ameriten de mecanismos conjuntos propios de cada uno de ellos:

1) El de los problemas surgidos en las relaciones económicas internacionales —agrícolas y generales— cuya solución afectará necesariamente al sector agrícola, cualquiera que sea el signo de esa solución; entre ellos, los principales son los ligados al financiamiento del desarrollo del sector; al diseño de la política comercial internacional para los próximos años, en el contexto del GATT y la UNCTAD; a la permanente atención, conjunta o coordinada, de la evolución de las negociaciones en otros organismos especializados en asuntos agrícolas; al estudio del impacto de la biotecnología; y al reconocimiento de la necesidad de establecer una relación clara entre el desarrollo agrícola de ALC y sus compromisos respecto de la deuda externa;

2) el que contiene a las relaciones comerciales con el resto del mundo, en productos o grupos de productos en particular, o sea el de los términos de comercio "hacia afuera" de ALC; aquí se distinguen las acciones y políticas relacionadas con la producción, comercialización y acceso a mercados, tanto de productos agrícolas tradicionales como de nuevos productos, y en sus acuerdos internacionales cuando existan; el apoyo de organismos de ALC especializados en productos específicos, es de suma importancia;

3) el que se refiere a las relaciones comerciales de los países y territorios de ALC entre sí, o sea "hacia adentro" de ALC; se trata de la integración y la cooperación entre ellos; los temas principales se refieren a lo siguiente: a) la integración debería reestructurarse tomando en cuenta los efectos de las políticas de ajuste y las financieras externas condicionadas políticamente; y, b) de todos modos es necesario rediseñar la integración, al menos en el sector agrícola, sobre bases enteramente diferentes a las del pasado, en vista del débil impulso para el sector agrícola, en su forma actual. En este ámbito, lo ideal es que las políticas de ajuste respeten los esfuerzos de integración como una modalidad *ad hoc* de desarrollo de los países de ALC, en lugar de buscar su destrucción progresiva y sustitución por una mayor dependencia externa en lo agrícola, y más grave aún, en lo alimentario.

Las acciones ligadas al acceso de mercados a nivel internacional y las de integración, para que puedan tener la fuerza y capacidad de negociación adecuadas, requieren de un foro-cúpula de ALC que continuamente les dé seguimiento y tenga la capacidad de iniciativa suficiente para sugerir las acciones a llevar a cabo, los estudios a

realizar, y, sobre todo, preparar las posiciones que asumirá ALC frente a terceros y entre sí. Tal foro amerita de un sistema o red de comunicación y apoyo permanente, que facilite su labor. Por lo tanto, es necesario que se establezcan con base en los ámbitos de acción indicados, "núcleos" centrales de apoyo, para cada uno de ellos. Partiendo de una estructura piramidal de esta naturaleza, podrían organizarse las labores de coordinación latinoamericana atendiendo a todos los problemas, pero ajustando la solución de los mismos conforme a su prioridad y circunstancias.

De todos modos, en el muy corto plazo es necesario atender a algunos problemas que presionan ya sobre el sector agrícola, y que requieren de esa acción coordinada, conjunta y solidaria, como son:

1. La manera en que los países de ALC se organizarán de inmediato para atender —al más alto nivel político y técnico— a las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT y la elaboración de una plataforma común de negociaciones en ese foro, especialmente en los grupos de productos tropicales, agricultura y recursos naturales;

2. la elaboración de estudios conjuntos para establecer modalidades de coordinación de la política comercial externa para productos específicos de interés, y acciones específicas de acceso al mercado internacional, tanto a productos agrícolas de exportación tradicional como a los nuevos productos de exportación. Los trabajos podrían realizarse por tipo de productos o grupos de productos;

3. El establecimiento de un grupo técnico que elabore propuestas sobre una nueva integración en el sector agrícola, para que, sobre esa base, los países de ALC adopten posiciones políticas conjuntas que orienten: a) las negociaciones de acuerdos de ajuste y renegociación de las deudas, eliminando condicionalidades o formas de "ayuda" financiera que tengan un sesgo anti-integracionista; b) la posición común de ALC en el grupo de artículos del Acuerdo General, en las negociaciones del GATT, y en los alcances y bases para la negociación de la nueva integración; y, c) adoptar las medidas que corresponda para concertar un programa global de desarrollo de la infraestructura física y la de servicios, para facilitar a nivel regional y subregional, el comercio de productos agrícolas.

En forma coordinada, a nivel subregional y de manera paralela, es necesario además que:

1. se realice una revisión inmediata de los distintos convenios de integración vigentes, de manera de lograr acuerdos entre los países para estimular el intercambio de productos agrícolas;

2. se establezcan las modalidades más adecuadas para realizar los estudios y propuestas del caso para impulsar un programa de financiamiento internacional masivo para la producción y el comercio agrícolas entre los países ALC, que atienda claramente a los objetivos de la política agrícola de la subregión, y en especial a los objetivos de fortalecimiento de la base productiva de los medianos y pequeños productores y la seguridad alimentaria;

3. se adopten nuevas modalidades de impulsar la producción y facilitar el intercambio de productos agrícolas entre los países de ALC (a nivel regional o subregional), que no sea por modalidades convencionales; entre ellas, cabe mencionar como ejemplo, el comercio compensado, el trueque de bienes agrícolas, el intercambio de bienes agrícolas por bienes industriales o manufacturados, el pago de saldos de comercio agrícola con deudas documentadas, y otros más.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

IMF. *World Economic Outlook*, 1988.

FMI. *Informe Anual*, 1987.

UNCTAD. "Financiamiento de productos básicos y la crisis de la deuda latinoamericana: el papel de los bonos de productos básicos", citado en *Capítulos del SELA*, núm. 15.

Banco Interamericano de Desarrollo. *El desarrollo económico y social en América Latina*, 1986.

CEPAL. *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988.

UNCTAD. *Estudio sobre los productos básicos*, 1986.

FAO *Análisis de las variaciones en el flujo comercial de productos agropecuarios seleccionados en los países de la ALADI, como resultado de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países desarrollados*, Santiago de Chile, 1988.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO. *Consecuencias para la seguridad alimentaria mundial de las políticas agrícolas de los países industrializados*, Roma, 1987. (12º periodo de sesiones).

CEPAL. *Relaciones económicas entre los centros industrializados y la periferia latinoamericana*, 1988.

Juan Guillermo Valenzuela. "Necesidad de intensificar el comercio entre los países de la ALADI. El caso del sector agropecuario", en: INTAL, *Premio Intal*, 1985, Buenos Aires, 1986.

The Caribbean Community in the 1980's. Report by a Group of Caribbean Experts, Barbados, The Caribbean Community Secretariat, (s.f.).

INTAL. *El proceso de integración en América Latina en 1985*.

CEPAL. *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1986.

Junta del Acuerdo de Cartagena. *Evaluación del proceso de integración 1969-1979*, Lima, 1979.

Carlos Ossa Escobar y Alfredo Fuentes Hernández. "El desarrollo agrícola del Grupo Andino dentro del proceso de integración de América Latina", en: JUNAC-INTAL, *Estrategias de desarrollo e integración en el Grupo Andino*, Perú.

Manuel Lajo Lazo. "Los insumos agrícolas importados y el estancamiento de la agricultura andina", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988.

CEPAL. *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, 1988.

IICA, *Reactivación agropecuaria. Una estrategia para el desarrollo*, Costa Rica, 1987.

Carlos Vidali. "Apuntes sobre la modernización del sector agropecuario", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988.

Eduardo Santos. "La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1988.

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1985.

UNCTAD, *Bases para una posición centroamericana en la Ronda Uruguay del GATT*, Informe del consultor Alvaro de la Ossa, editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica, 1988.

Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT.

UNCTAD. "Nota acerca de los acuerdos internacionales sobre productos básicos", *Capítulos del SELA*. Núm. 15.

SELA. *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos*, 1985.