

Economías Abiertas y Mercados Cerrados. La Difícil Inserción de las Agriculturas Latinoamericanas en la Economía Global

Luis Llambí

Este artículo tiene dos partes. En la primera, se hace una revisión crítica de las relaciones del comercio agrícola latinoamericano. En la segunda, se hace una valorización de los posibles constreñimientos externos que afectan tanto a la producción del sector agrícola orientado al mercado internacional como a la orientada al mercado interno.

En la primera parte, se consideran los orígenes históricos y la racionalidad económica que existe detrás de la actual estrategia de crecimiento orientada hacia afuera. Esta estrategia es llamada como la vía de apertura unilateral de las economías latinoamericanas en "beneficio" de las fuerzas libres de mercado. Sin embargo, hay muchos motivos para ser escépticos acerca de las oportunidades de éxito de esta estrategia de crecimiento tal como sostienen hoy algunas posiciones, especialmente para agricultura.

En la segunda parte, se hace un análisis comparativo de algunos circuitos de productos con el objeto de obtener una percepción completa de las posibilidades de mercado de tres grupos de productos orientados internacionalmente. Este será analizado para ordenar y evaluar las perspectivas de la agricultura latinoamericana en el contexto de la estrategia orientada hacia afuera.

El artículo concluye afirmando que ni en el corto ni en el largo plazo se podrá obtener una eficiencia a través de la liberalización unilateral de la apertura de los mercados. En lugar de eso, se adopta un acercamiento de dos puntas proponiendo políticas de seguridad alimentaria y políticas selectivas industriales (v gr.: agricultura y agro-industria).

Luis Llambí es investigador del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas se doctoró en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) UCV. Sus áreas de investigaciones son sociología de la agricultura y del desarrollo.

Introducción

América Latina experimenta un acelerado proceso de reestructuración agrícola en el contexto de un profundo cambio en su estrategia de crecimiento económico. Dos poderosos factores externos están incentivando este proceso. El primero es el surgimiento de un nuevo orden económico y político internacional como resultado de dos tendencias opuestas: una, hacia la globalización de mercados; y, otra, hacia la formación de bloques comerciales. El otro factor de cambio deriva de las políticas de ajuste y reestructuración impuestas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial como resultado de la crisis de la deuda.

Este trabajo intenta dar respuesta a tres grandes interrogantes. Primero, ¿como afectan los procesos de globalización y formación de bloques a los sistemas agrícolas latinoamericanos? Segundo, ¿es viable la actual estrategia de crecimiento orientada "hacia afuera" — tal y como ella ha sido implementada hasta el presente en algunos país latinoamericanos — no sólo desde el punto de vista de la eficiencia económica de corto plazo sino también tomando en consideración otros posibles objetivos de más largo alcance? Tercero, ¿cuál sería una estrategia alternativa viable en el actual contexto internacional, tomando en cuenta las especificidades de la agricultura?

A partir de una revisión crítica de la literatura, el artículo intenta identificar los principales obstáculos que afectan tanto al comercio internacional agrícola de América Latina como el impacto de la nueva estrategia de crecimiento sobre la agricultura orientada al mercado interno.

En la primera parte se señalan los orígenes y la racionalidad económica que subyace a la estrategia de crecimiento "aperturista". En la segunda parte, se realiza un análisis comparativo de diferentes circuitos comerciales agrícolas con la finalidad de evaluar las perspectivas de la agricultura latinoamericana en el contexto de la actual estrategia de crecimiento. Finalmente, a manera de conclusiones, se resumen las principales tendencias y se sugieren algunas políticas alternativas.

La Estrategia de Crecimiento "Aperturista"

La transición

Entre 1945 y 1971 los acuerdos de Bretton Woods y del GATT establecieron las reglas del juego para el orden económico de la post-guerra. Las tasas de cambio fijas y las reducciones de las tarifas arancelarias debían coadyuvar los esfuerzos de los países industrializados por lograr altas tasas de crecimiento a través de las políticas Keynesianas del Estado de Bienestar (Welfare State) y de altas tasas de crecimiento de la productividad industrial. Durante este período, en otras palabras, la intervención estatal en los mercados domésticos constituyó el respaldo de la doctrina librecambista que supuestamente regía el comercio internacional (Lipietz, 1987; Kenney et al 1989; Gereffi, 1989).

En 1971, ante el hecho consumado del abandono por Estados Unidos del Acuerdo de Bretton Woods, comenzó la búsqueda por un nuevo orden económico mundial, y el inicio de una etapa de transición —que aún perdura— caracterizada por tasas de cambio altamente volátiles y un ambiente de alta inestabilidad financiera. Como telón de fondo a estas profundas transformaciones macro-económicas, estaba teniendo lugar a nivel internacional una acelerada reestructuración en las técnicas y en las actividades productivas. Un proceso que Sayle (citado por Gilpin, 1987:383) caracterizó sucintamente

como "la transición de una industrialización altamente intensiva en energía hacia actividades altamente intensivas en conocimiento".

Mientras estos procesos ocurrían a nivel internacional, en América Latina la estrategia de crecimiento "orientada hacia el mercado interno", sustentada en la industrialización por sustitución de importaciones, había agotado casi todas sus posibilidades.

En lo que respecta a la agricultura, esta estrategia ha sido frecuentemente señalada como la causa del deterioro o estancamiento de la mayor parte de los sectores agrícolas latinoamericanos y como el origen de la creciente dependencia alimenticia del continente. Gómez y Pérez (1979), sin embargo, han señalado que la sustitución de importaciones per se no significó necesariamente que el sector agrícola en su totalidad estuviera estancado o deprimido. Por el contrario, durante las últimas décadas de su plena aplicación a la par de una considerable reestructuración en los sectores "tradicionales" de exportación agrícola, algunos sectores "no-tradicionales" también se encontraban en un franco proceso de crecimiento.

También es cierto que, desde mediados de la década de los sesenta, la política industrialista de tasas fijas de intercambio al coexistir con altas tasas de inflación condujo a una exagerada sobrevaloración de las monedas nacionales, lo que afectó aún más posibilidades de exportación de la mayor parte de los productos agrícolas a la vez que incentivó las importaciones de alimentos y agravó los déficits en las balanzas de pago.

En consecuencia, ya desde fines de los sesenta, algunos países latinoamericanos dieron inicio a políticas de estímulo a las exportaciones no-tradicionales, particularmente de bienes manufacturados y productos minerales y agrícolas con algún valor agregado (Colaiacovo, 1990). No obstante, el verdadero catalizador en la búsqueda de una nueva estrategia de crecimiento fue el comienzo de la crisis de la deuda en 1982.

De modo que, en el contexto de la crisis estructural ocasionada por el agotamiento de la

previa estrategia de desarrollo, y del incremento de la carga financiera creada por la deuda, cada país se vió en la necesidad de encontrar nuevas formas de inserción en un cambiante orden económico-político internacional.

El paquete de políticas de la estrategia de crecimiento "aperturista" consta de los siguientes componentes:

1. Disciplina fiscal

Es decir, el criterio presupuestario de que las limitaciones financieras deben ser respetadas ex ante, lo que equivale a una mayor disciplina fiscal a través de medidas de austeridad en el gasto público.

2. Una economía abierta

Este componente está basado en tres medidas de política complementarias: (a) una tasa de cambio competitiva, lograda principalmente a través de devaluaciones sucesivas; (b) una política de liberalización comercial, basada en la reducción unilateral de las tarifas arancelarias y en la eliminación de todas las barreras comerciales cualitativas; y (c) una liberalización financiera que tiene como finalidad el garantizar la libre entrada de la inversión directa extranjera a las áreas más rentables de la economía.

Tres supuestos básicos subyacen a esta estrategia de liberación comercial y financiera: (a) que cada país debe especializarse en la producción de los artículos de exportación en los que dispone de mayores ventajas comparativas (localización recursos naturales, costos laborales, o legislaciones favorables) con el objetivo de mejorar su balanza comercial y estar en condiciones de financiar el pago de la deuda externa; (b) que la apertura a la inversión directa externa es indispensable a fin de financiar la adopción de nuevas tecnologías, lo que supuestamente facilitaría una mayor competitividad en los mercados internacionales; y (c), por último, que "si todas las barreras al intercambio son removidas, el país se beneficiará con el surgimiento del patrón de intercambio comercial 'correcto'" (Kutner, 1990:39).

3. El estado neo-liberal

La implementación de estas políticas suponen una nueva institucionalidad del estado. El nuevo estado deberá ser un promotor de los mecanismos del mercado y un guardián del cumplimiento de los principios del libre intercambio. Este componente doctrinario no excluye, sin embargo, una activa intervención del estado en la vida económica sino más bien postula su necesaria actuación a fin de contrarrestar posibles distorsiones en el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado. No se trata, por lo tanto, del estado liberal no-intervencionista (*laissez-faire*) del siglo XIX, ni tampoco del estado "keynesiano" de la post-guerra, sino de un estado "neo-liberal", cuyo supuesto básico es que el estado debe garantizar el libre funcionamiento del mercado incluso mediante una activa intervención.

Existe sin embargo otro supuesto subyacente a toda la doctrina aperturista neoliberal en su aplicación contemporánea a los países con una alta deuda externa. Y es que si los países deudores van a lograr beneficios de la apertura al comercio internacional es porque: o bien, el sistema económico internacional funciona ya con base a los mecanismos de competencia perfecta; o, si éste no fuera el caso, estaría implícito que los países acreedores deberían estar dispuestos a abrir sus mercados a las exportaciones provenientes de los países en proceso de apertura (Gilpin, 1987).

Es necesario, por lo tanto, analizar cómo funcionan de hecho los mercados internacionales de las principales exportaciones e importaciones latinoamericanas a fin de poder evaluar el impacto de la apertura económica en la reestructuración productiva actualmente en curso, y establecer con objetividad la viabilidad de la actual estrategia de crecimiento para América Latina. El objetivo de la próxima sección es iniciar esta tarea, particularmente en relación a la producción agrícola.

Un Análisis comparativo de los principales circuitos comerciales agrícolas internacionales.

A fin de realizar un análisis comparativo de los principales circuitos mercantiles agrícolas en los que América Latina participa, hemos agrupado en tres grandes grupos a los diferentes

productos agrícolas comercializados internacionalmente:

(a) Las exportaciones agrícolas "tropicales" tradicionales.

Son las exportaciones en las que la mayoría de los países latinoamericanos se especializaron hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de una división del trabajo internacional heredada del período colonial.

(b) Las exportaciones de alimentos básicos y materias primas agroindustriales de clima "templado".

Son las exportaciones en las que los países industrializados obtuvieron una competitividad internacional indisputada durante el período 1945-1971, es decir, en el marco de las reglas de juego dictadas por los acuerdos de Bretton Woods y el GATT.

(c) Las "exportaciones agrícolas no tradicionales" (por ejemplo, frutas y vegetales "frescos", plantas "exóticas", peces tropicales, etc.).

Son las exportaciones en las que, con posterioridad a 1971, varios países latinoamericanos han intentado encontrar nuevas ventajas comparativas, en el contexto post-Bretton Woods de tasas de cambio flexibles.

El objetivo de esta distinción es discernir algunas estructuras mercantiles comunes así como las tendencias que subyacen a estos grandes grupos de mercancías agrícolas internacionales. Particular énfasis se otorga en el análisis a las interacciones estratégicas de los estados nacionales, las agencias multilaterales y las corporaciones transnacionales. Interacciones que resultan de las iniciativas de cada uno de estos agentes a fin de dirigir los flujos mercantiles internacionales en el sentido que más conviene a sus intereses y posturas ideológicas. Adicionalmente, mediante algunos estudios de caso de los éxitos y fracasos de los países que más han avanzado en la estrategia "aperturista", intentamos

identificar las dificultades y oportunidades que el nuevo modelo de crecimiento plantea para las agriculturas latinoamericanas.

Las exportaciones tropicales "tradicionales": desventajas comparativas de la división colonial del comercio agrícola internacional.

Café, té, cacao, caucho, yute, sisal, y bananas son algunas de las mercancías "tradicionales" provenientes de las plantaciones tropicales del Tercer Mundo. Estos productos desempeñaron un importante papel en el desarrollo del intercambio comercial a larga distancia de comienzos de siglo. Actualmente, sin embargo, su peso relativo se ha reducido a tan sólo un 3% del comercio internacional (GATT, 1989). Para la mayoría de los países tropicales de la América Latina estas exportaciones todavía representan una considerable fuente de divisas internacionales como también una importante fuente de empleo e ingreso para sus poblaciones rurales.

En las tierras bajas tropicales de América Latina, las economías de plantación surgieron como respuesta al incentivo de una creciente demanda de frutas y materias primas agroindustriales tropicales en el mercado internacional, y como resultado de políticas domésticas orientadas a la exportación. A diferencia de otras formas productivas, sin embargo, las plantaciones agro-exportadoras eran propiedad de grandes corporaciones transnacionales.

Con posterioridad a la Gran Depresión de los años treinta, las grandes plantaciones orientadas a la exportación experimentaron una profunda reestructuración. Motivadas por una cada vez mayor demanda doméstica e internacional, pero temerosas también de las grandes movilizaciones sociales asociadas a las reformas agrarias del período de sustitución de importaciones, las empresas transnacionales desarrollaron una nueva estrategia dirigida a concentrar su capital en los eslabones finales de la cadena agro-industrial, y a incentivar nuevos vínculos de integración vertical con pequeñas plantaciones "inde-

pendientes", resultado muchas veces de la venta o traspaso de las tierras a sus antiguos obreros.

El crédito a los agricultores, los incentivos a la adopción de nuevos paquetes tecnológicos, y un control oligopolístico de los mercados domésticos e internacionales proveyeron a las transnacionales una gran capacidad de control de las condiciones de producción e intercambio al interior de los países exportadores.

En los países consumidores, el abastecimiento global, la diferenciación de productos, y el desarrollo de "nichos" de mercado a través de técnicas de empaque, publicidad y mercadeo, constituyeron las principales estrategias de las corporaciones a fin de controlar el mercado (Kuwayama, 1988; Gargiulo, 1989).

Para los gobiernos de los países consumidores, la principal preocupación era proteger el mercado doméstico frente a unas importaciones que por razones climáticas ellos no estaban en capacidad de producir. Por consiguiente, y en contraste con la mayor parte de las exportaciones agrícolas de clima templado —para las cuáles las tarifas ya no constituyen una preocupación fundamental en las negociaciones del GATT— en los productos tropicales "tradicionales" las altas tarifas arancelarias aún constituyen la principal barrera al comercio internacional.

Una característica común a los mercados de la mayoría de las mercancías agrícolas tropicales es la existencia de ciclos recurrentes de auge y depresión. Más aún, a partir de 1945, los países tropicales del tercer mundo vieron con asombro cómo se deterioraron sus términos de intercambio en relación a los productos manufacturados que ellos importan de los países avanzados industrialmente (CEPAL, 1989).

En el trasfondo de estas tendencias se encuentra un considerable crecimiento en la oferta de estos productos, no sólo como consecuencia de la adopción de paquetes tecnológicos cada vez más sofisticados sino también debido a la incorporación de nuevas áreas productivas y nuevos países exportadores. De modo que, paralelamente

al efecto depresivo de la demanda debido a las altas tarifas impuestas a estos productos por los países industrializados, la oferta ha seguido creciendo regularmente, lo que dió origen al fenómeno que en la jerga económica se conoce como "baja elasticidad-ingreso de la demanda".

A partir de 1945, la política de sustitución de importaciones como un mecanismo para diversificar la producción e incentivar la demanda fue la principal estrategia designada por los gobiernos nacionales a fin de amortiguar las consecuencias de su excesiva especialización en los productos tropicales. Otras estrategias complementarias fueron la creación de empresas estatales de comercialización a fin de disminuir el control transnacional sobre sus principales fuentes de ingreso de divisas, la creación de "carteles" de los países exportadores y la firma de "acuerdos internacionales de comercialización" entre países exportadores e importadores con la finalidad de otorgar mayor estabilidad a estos mercados.

La transición hacia la apertura neo-liberal ha estado asociada, sin embargo, con la privatización de las empresas comercializadoras estatales, la disolución de los "carteles" entre productores y de los acuerdos comerciales entre productores y consumidores. El análisis de los procesos experimentados por las exportaciones de café y bananos puede proporcionar algunas enseñanzas de los mecanismos que tanto a nivel nacional como internacional han venido operando en estos procesos.

Presiones transnacionales y acuerdos multinacionales en el mercado internacional del café.

La economía del café constituye una importante fuente de divisas "fuertes" y de ingreso nacional para unos cincuenta países en diferentes regiones del mundo, aunque Brasil, Colombia, Indonesia y México son los países que concentran los mayores volúmenes de producción. A pesar de esto, son seis grandes empresas procesadoras y

comercializadoras radicadas en los Estados Unidos y la CEE, quiénes controlan entre un 55% y un 60% de las ventas mundiales.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el cultivo experimentó una rápida expansión en la América Latina a la vez que su consumo crecía en Europa. No obstante, a mediados de siglo, la rápida difusión del consumo en los Estados Unidos proporcionó un estímulo adicional al cultivo, y como consecuencia los precios internacionales del grano experimentaron una tendencia al alza. Inicialmente, Brasil fue el primer beneficiario de la expansión del consumo en Europa y los EE.UU., a pesar de los incentivos que los gobiernos europeos brindaron para el cultivo del café en sus colonias con la finalidad de quebrar el creciente control brasileño del mercado (Renard, 1989).

El auge exportador brasileño, con la excepción de ocasionales caídas de precios, duró hasta la depresión de los años treinta. Desde entonces, la sobreproducción crónica y el efecto de las heladas en Brasil se convirtieron en los factores que más han afectado al mercado internacional del café.

En 1962 veintiséis países exportadores y trece importadores firmaron el primer Acuerdo Internacional del Café. A partir de esa fecha se han firmado cuatro Acuerdos (1962, 1968, 1976 y 1983), lo que durante todo ese tiempo posibilitó una regulación internacional de entre un 90 y un 95% del mercado mundial a través del establecimiento de un sistema de cuotas de producción.

Durante las décadas de los setenta y los ochenta, sin embargo, la rápidamente creciente oferta mundial contrastó marcadamente con una demanda internacional estancada o lentamente creciente, lo que condujo a excedentes cada vez mayores y a la tendencia de los precios a la baja.

En 1975 la producción brasileña fue afectada por una severa helada. En consecuencia, Brasil perdió su previo control sobre los niveles de almacenamiento internacional, lo que incidió en mayores desacuerdos entre los nuevos países exportadores—principalmente africanos—y los

antiguos exportadores—principalmente latinoamericanos— en relación a los mecanismos de asignación de cuotas (cf. Gilbert 1987). Ante la ausencia de consenso, Brasil perdió interés en el Acuerdo e intentó crear un "cartel" de los productores latinoamericanos.

En 1977, Brasil, Colombia, México, Venezuela, Panamá y Jamaica firmaron un acuerdo en Bogotá con el objetivo de coordinar sus ventas y establecer un fondo para sostener los precios. El "grupo de Bogotá", como se le llamó, operaba en los mercados a futuro de Londres y Nueva York mediante la manipulación a largo plazo de la oferta. Se llegó a una situación, sin embargo, en la que los recursos financieros del grupo resultaron insuficientes para mantener grandes inventarios debido al costo financiero que esto implicaba. De modo que, en 1980, el grupo intentó absorber las pérdidas y financiar nuevas existencias a través de la creación de una corporación mercantil multi-nacional que denominaron PANCAFE. No obstante, en septiembre de 1980, los Estados Unidos condicionaron su participación en un nuevo Acuerdo a la disolución de PANCAFE (Renard, 1989).

Entre 1974 y 1979, la fortaleza del dólar proporcionó a los productores de café unas ganancias relativamente altas. En 1983, sin embargo, los Estados Unidos argumentaron que el Acuerdo Internacional del Café había derivado en un mecanismo de incremento de precios apartándose de sus objetivos iniciales vinculados sólo a la estabilidad del mercado. En 1988, de nuevo, anunciaron que abandonarían el Acuerdo si los países productores no-miembros no se incorporaban y decidieron no seguir apoyando ningún mecanismo de intervención que les hiciera pagar el doble de lo que otros países consumidores podían obtener en el mercado no-regulado o "spot".

Ante la incapacidad de establecer un consenso, el mecanismo de asignación de cuotas del Acuerdo fue suspendido en 1989. La reacción inmediata

tanto de los países exportadores como de los consumidores fue colocar en el mercado sus grandes almacenamientos del grano, con lo que los precios experimentaron su mayor caída en muchos años.

En la actualidad el mercado está básicamente controlado por las estrategias especulativas de los principales "traders" o intermediarios tanto en el mercado "spot" como en los mercados de futuro. En los mercados de consumo la estrategia de las transnacionales incluye el abastecimiento global—es decir "la diversificación de las fuentes de abastecimiento a fin de poner a pelear a una región productora contra otra"— (Friedmann y McMichael, 1989:28); la diferenciación del producto basada en la promoción de marcas comerciales; y las innovaciones en el procesamiento—por ejemplo, el café soluble, deshidratado, etc.— (Maizels 1984, 1987; Girvan, 1987).

Las desventajas comparativas de ser una "república bananera".

Desde la década de 1870 las grandes corporaciones bananeras convirtieron al fruto en el principal producto de exportación del trópico húmedo de la costa atlántica de la América Central y México (Grigg, 1974). Hasta la década de 1940, la United Fruit Company mantuvo un monopolio casi absoluto tanto de la producción como del mercadeo, en gran medida por su control de la producción de América Central. Sin embargo, como consecuencia de la Segunda Guerra, el monopolio mercantil se vio obligado a ceder y fue substituído por un cartel integrado por tres grandes y tres pequeñas corporaciones transnacionales (Ruhl, 1983; Clairmonte y Cavanagh, 1984).

A partir de 1962, en el contexto de las grandes movilizaciones sociales y de las reformas agrarias vinculadas a la última etapa del período de substitución de importaciones, las grandes corporaciones transnacionales diseñaron una nueva estrategia que incluyó una radical

reestructuración de sus operaciones productivas. El eslabón agrícola, el más riesgoso y menos rentable de la cadena agro-industrial, fue abandonado mediante la venta o el arrendamiento de las tierras corporativas a los agricultores locales y mediante la firma de contratos de largo plazo garantizando tanto su aprovisionamiento en insumos como la compra del producto. Paralelamente las inversiones se orientaron a las operaciones de empaque, transporte y distribución a fin de incrementar la productividad y tener acceso a mercados cada vez más amplios (Carles, 1987). El abastecimiento global y la diferenciación de marcas comerciales complementaron esta estrategia, transformando la mercancía original en un producto de menor valor, y por lo tanto más fácilmente substituíble (Girvan, 1987).

En 1974, algunos países centroamericanos, conjuntamente con Ecuador y Colombia—los principales exportadores suramericanos— aprovecharon la relativa tirantez del mercado para constituirse en un cartel: la Unión de Países Exportadores de Bananas (UPEB). Como resultado, los países centroamericanos estuvieron en condiciones de incrementar los impuestos a las grandes transnacionales; y, en Colombia y Ecuador, dónde la propiedad local era aún más prevalente, de incrementar los precios de exportación.

En 1982, la recesión mundial condujo a un estancamiento de la demanda y a una sobreoferta del producto, por lo que la capacidad de negociación de la UPEB en relación a las corporaciones transnacionales quedó debilitada (Girvan, 1987). Más recientemente, los países productores de banana perdieron otro mecanismo amortiguador en la disolución de la mayor parte de las compañías comercializadoras estatales como resultado del actual cambio ideológico a favor del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Los productos agrícolas de clima templado: poder de negociación y competitividad interna-

cional en los mercados agrícolas.

A partir de 1930, en los Estados Unidos, los programas de sostén de precios y control de la oferta agrícola del New Deal —dirigidos a garantizar la supervivencia de las granjas familiares— y la Ley 480 de 1954 —cuya finalidad era reducir los excedentes comerciales agrícolas en el mercado doméstico— constituyeron las bases en que se sustentó el acelerado incremento en la productividad de la agricultura norteamericana. Estas políticas en menos de tres décadas convirtieron a los Estados Unidos en el mayor exportador de trigo y soya del mundo, y en un importante productor de proteínas animal y materias primas agroindustriales.

La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea, basada en los principios de seguridad alimentaria y trato preferencial con sus antiguas colonias del Pacífico, Africa y el Caribe, constituyó también el fundamento de un espectacular crecimiento agrícola. Como resultado, en la década del setenta, la CEE se convirtió en uno de los principales exportadores mundiales de trigo y productos lácteos y, a partir de los ochenta, en un exportador neto de azúcar y un significativo productor de productos cármicos.

En ese mismo período, no sólo los mercados de exportación de algunos de los principales productos tropicales de América Latina prácticamente desaparecieron, sino también resultaron erosionados varios de los mercados de los países templados del Cono Sur, particularmente Argentina y Uruguay.

Para el análisis de estos procesos hemos subdividido a los "productos agrícolas de clima templado" en tres subgrupos:

- (a) los granos de consumo humano y animal: básicamente el trigo y la soya;
- (b) los productos animales: principalmente la carne de bovino y los productos lácteos;
- (c) los productos agro-industriales de fácil sustitución: principalmente el azúcar y la fibra de algodón.

Estas mercancías de origen agrícola tienen pocas cosas en común, salvo que todas están orientadas a los mercados de consumo masivo en

los cuáles los países industrializados —en particular los Estados Unidos y la CEE— lograron una competitividad internacional hasta el presente indisputada. El objetivo de la siguiente sección es ilustrar cómo estos países alcanzaron competitividad internacional, en gran medida independientemente de sus ventajas comparativas reales.

Sobreproducción de granos en el mundo industrializado y dependencia alimentaria en el tercer mundo

La mayoría de los países del tercer mundo, en una época autosuficientes en la producción de granos básicos —maíz, arroz y trigo, principalmente— actualmente importan considerables cantidades de granos a fin de satisfacer las necesidades alimentarias de sus crecientes poblaciones urbanas. El trigo, en particular, que en la década de los treinta era producido por la mayoría de los países latinoamericanos, e incluso exportado por varios de ellos, representa actualmente un 45% de todas las importaciones alimenticias de la región. En la actualidad, Argentina es el único exportador del grano (Vidali, 1989; CEPAL, 1989).

Si bien es cierto que los extraordinarios incrementos en los rendimientos físicos de las granjas estadounidenses en los últimos cincuenta años parcialmente explican este proceso, también es cierto que ese mismo éxito ha sido en gran medida el resultado de una sostenida y deliberada política de protección a los productores domésticos y de "dumping" o subsidio a las exportaciones de los excedentes domésticos en los mercados internacionales.

En Estados Unidos, los orígenes de la política de promoción de exportaciones se remontan al Plan Marshall y a la Ley 480 de 1954, ambas diseñadas inicialmente con miras a la reconstrucción de Europa Occidental durante la post-guerra. La Ley 480 permitía a los europeos pagar con sus propias monedas devaluadas las compras de granos norteamericanos (Friedmann, 1989).

A partir de los años cincuenta, sin embargo, los europeos comenzaron a identificar a los alimentos —y en particular a los granos de

consumo masivo— como un problema de seguridad, y comenzaron a erigir barreras comerciales a fin de proteger a sus propios granjeros.

Por su parte, los Estados Unidos, durante los cincuenta y sesenta, reformuló la Ley 480 — inicialmente destinada a financiar la exportación de alimentos a Europa— a fin de convertirla en un instrumento de ayuda alimentaria a los países del tercer mundo, de paso resolviendo el problema de la colocación de sus excedentes en el exterior. En el marco de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, los gobiernos del tercer mundo recibieron inicialmente con agrado la ayuda brindada. Su prioridad, por el momento, no era tanto la protección de los agricultores domésticos o la seguridad alimentaria sino la alimentación a bajo costo de una creciente población obrera y de clase media urbana, en concordancia con el énfasis otorgado a una rápida industrialización (Gouveia, 1990).

Mientras tanto, a partir de 1947, el GATT se convertía en escenario privilegiado de una confrontación Estados Unidos/Europa sobre el control de los mercados agrícolas y alimentarios mundiales. Durante la Ronda Kennedy de negociaciones de 1964-1967, las partes en conflicto firmaron un armisticio por el que la CEE recibía luz verde para el incremento de sus exportaciones trigueras en detrimento de las exportaciones norteamericanas, a cambio de un no cuestionamiento del control que los Estados Unidos ejercían sobre el mercado europeo de la soya. El armisticio duró poco, ya que en 1969, como consecuencia de una fuerte contracción de la demanda en el mercado internacional, el acuerdo triguero USA-CEE resultó impracticable, dando inicio nuevamente a la guerra comercial no declarada por los mercados agrícolas de los productos de consumo masivo de origen templado (Tubiana, 1989).

En 1971 los Estados Unidos se vieron confrontados, por primera vez en este siglo, a un déficit en su balanza comercial. La intervención del estado fue inmediata. Ahora bien, en tanto que dos devaluaciones sucesivas del dólar disminuían el gasto en divisas de los países importadores de trigo, la nueva política de control

de la oferta agrícola a través del congelamiento de tierras productivas intentaba mantener a flote los precios del grano. Adicionalmente, nuevos instrumentos de promoción de exportaciones fueron diseñados: la expansión de actividades de la "Commodity Credit Corporation"—que provee condiciones sumamente favorables a los importadores foráneos de mercancías norteamericanas—, el establecimiento de oficinas comerciales agrícolas en el exterior, la creación de nuevas instituciones paraestatales que tienen la finalidad de defender en el exterior la política de penetración de mercados (U.S. Feed Grain Council, U.S. Wheat Associates, U.S. Meat, U.S. AID) (Byerlee, 1987; Robinson, 1985; Tubiana, 1989; Stander y Becker, 1990).

En 1972-1973, los inesperados acuerdos trigueros entre Estados Unidos y la URSS forzaron los precios internacionales del trigo hacia el alza, dando como resultado un mayor gasto de divisas en la importación de alimentos por los países del tercer mundo (Gouveia, 1990). En ese momento preciso, sin embargo, la "revolución verde" estaba comenzando a proporcionar alivio a algunos de los anteriormente grandes importadores de trigo del tercer mundo: por ejemplo, México, la India y China. No obstante, el incremento en los rendimientos de estos países resultó también un incremento en la capacidad de almacenamiento de los países industrializados y en una cada vez mayor dependencia alimentaria para los países que, por diversas razones, no lograron sacar las mayores ventajas del nuevo paquete tecnológico. En 1980, sin embargo, el boicot estadounidense a las compras soviéticas de trigo reforzó viejos temores de algunos países del tercer mundo de que Estados Unidos podrían llegar a ser un socio no muy confiable llegado el momento oportuno. De modo que, posteriormente al boicot, en algunos países se comenzaron a diseñar diversas medidas de intervención que tenían como denominador común el incentivo a la producción doméstica con miras a lograr algún grado de suficiencia alimentaria. Un ejemplo de estos programas fue el "Sistema Alimentario Mexicano" (SAM) que, durante su corta duración tuvo como objetivo la autosuficiencia alimentaria en granos básicos a través de aumentos de precios y condiciones de

crédito favorables a los productores de trigo y frijoles.

En los Estados Unidos, a partir de 1983, las tendencias alcistas del dólar incidieron en el diseño de nuevos instrumentos de promoción de exportaciones que habrían de añadirse a los ya existentes. Ejemplo de ello, es el programa de pago en especie ("payment in kind") que equivale a un mayor subsidio a las ventas de trigo y harina de trigo en el exterior (Paarlberg y Abbot, 1986).

Como resultado del impacto combinado de todos estos factores que tendieron a incrementar los excedentes mundiales de trigo, la participación en el mercado mundial de la Argentina, uno de los países con más altos rendimientos mundiales en la producción del grano, se vio reducida considerablemente. A pesar de sus evidentes ventajas comparativas en la producción de trigo, Argentina se encontró ante la imposibilidad de equiparar sus programas domésticos de sostén de precios y subsidios a la exportación con los del mundo desarrollado.

Para el resto de los países latinoamericanos, en su mayoría grandes importadores de trigo, el impacto de esta dinámica en el mercado mundial del grano ha sido diferente. Si bien las importaciones de trigo aliviaron temporalmente la escasez de alimentos, también lograron deprimir la producción doméstica de otros granos básicos, lo que generó cada vez mayor dependencia de las exportaciones alimentarias provenientes del mundo industrializado (Morrison 1984). Países que, bajo otras condiciones de mercado a nivel internacional serían grandes productores e incluso grandes exportadores de arroz (p.ej. Colombia, Venezuela y Costa Rica), han incluso experimentado una considerable disminución en la producción doméstica de este cereal debido a los cambios que las ventas subsidiadas del trigo han producido en los hábitos alimenticios y en los patrones de demanda de su propia población (Gouveia, 1990; Edelman, 1989; Byerlee, 1987).

La no-declarada guerra en los mercados de aceite de soya y alimentos para animales

Con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos importaban un 40% de su consumo en grasas y aceites vegetales de Indonesia, China y Filipinas. En 1941, los Estados

Unidos establecieron un programa de precios mínimos garantizados para la soya. El resultado inmediato fue la sustitución de importaciones en el mercado norteamericano y una considerable pérdida de mercados a nivel mundial para los aceites vegetales tropicales en favor de los aceites de origen templado (principalmente soya, pero también girasol y colza).

Entre 1945 y 1964, el período de duración del Plan Marshall, los Estados Unidos no sólo comenzaron las exportaciones de productos a base de soya a Europa sino que también exportaron al resto del mundo el complejo agroindustrial para la cría y alimentación de animales de corral con base al grano (de Albuquerque 1989; Friedmann y McMichael, 1989). Mas aún durante los años cincuenta, la soya desplazó los otros aceites vegetales en la fabricación de margarina y aceites para cocinar (Bredahl et al, 1983).

En la Ronda Kennedy de Negociaciones Multilaterales del GATT, los Estados Unidos lograron establecer una división internacional del trabajo en los productos agrícolas de origen templado, convirtiéndose en el principal abastecedor de soya de Europa a cambio de aceptar la protección doméstica y los subsidios a la exportación del trigo en el viejo continente (Goodman y Redcliff, 1989).

A pesar de esto, desde una fecha relativamente temprana, alrededor de 1958, Brasil comenzó un programa nacional de investigación en la producción de diversas variedades de soya adaptadas a diferentes condiciones ecológicas contando con el apoyo financiero de U.S. AID (Bertrand 1984).

En 1973, el gobierno de Estados Unidos decretó la prohibición de exportación de oleaginosas y de productos oleaginosos a fin de asegurar el abastecimiento interno en alimentos concentrados a sus granjeros especializados en la cría de animales. Como resultado de esta medida, los clientes tradicionales de Estados Unidos tuvieron que acudir a otros posibles abastecedores (Bertrand, 1984; Faminov y Hillman, 1987).

Desde comienzos de los años setenta, Brasil había logrado reducir el impacto de su anteriormente sobrevaluada tasa de cambio a través de sucesivas devaluaciones y subsidios

compensadores, creando nuevos incentivos para sus exportaciones no-tradicionales. De modo que, cuando los Estados Unidos decretaron la prohibición de sus exportaciones de soya, Brasil contaba ya con la posibilidad real de convertirse en un peligroso competidor en los mercados europeos. De hecho, el programa de investigación y desarrollo, iniciado a fines de los cincuenta, había comenzado a dar frutos, permitiendo la expansión de la frontera del cultivo a diversas regiones del interior del país (Gargiulo, 1989). En consecuencia, en 1985, las exportaciones brasileras de soya cubrieron un 40% del mercado mundial. Un mercado que, durante ese mismo período, había crecido considerablemente hasta casi triplicarse (Faminov y Hillman, 1987).

Con posterioridad al golpe militar de 1976, Argentina también logró avances considerables en la producción y exportación de soya, tanto como resultado de una política de mayor apertura económica —complementada por aumentos de precios a nivel de finca, reducciones en los impuestos a la exportación y privatización de los mecanismos de intermediación mercantil— como debido a que el embargo norteamericano convirtió a la Unión Soviética en su principal socio comercial (Bertrand, 1984).

Actualmente, Estados Unidos, Argentina y Brasil cubren el 95% de las exportaciones mundiales de soya y productos a base de soya, en tanto que Japón y la Comunidad Económica Europea constituyen los principales consumidores a nivel mundial.

Unas diez empresas concentran casi toda la capacidad de procesamiento de soya en los Estados Unidos, Brasil y Europa (Bertrand, 1984). A través de su capacidad de control del mercado, estas mismas empresas manipulan los precios, garantizando el suministro a través de la implementación de políticas de abastecimiento global y la compra-venta de otros aceites substitutivos (Delpeuch, 1989).

Con posterioridad a 1947, el principal mercado a futuro para la soya fue la Bolsa de Mercancías de Chicago. Cinco grandes "traders" y procesadores transnacionales de aceites vegetales controlan el mercado, a través de estrategias tales como: la captación de la mayor cantidad de

materia prima posible —cuando los márgenes de procesamiento son favorables— y la menor cantidad posible, cuando los márgenes son desfavorables. Aún así la política agrícola de Estados Unidos —principalmente a través de la fijación de tasas preferenciales de interés para las ventas en el exterior—, la capacidad de almacenamiento y de demanda de Europa, el tamaño de la cosecha de Brasil y Argentina, y los precios logrados por aceites alternativos— también influyen en la determinación de los precios internacionales del grano (Garramón, et al 1990).

Guerras de subsidios a la exportación en los mercados de carnes y productos lácteos

La rápida consolidación de la producción intensiva de animales de corral constituyó un resultado no-intencionado de las políticas estadounidenses de promoción de exportaciones de soya de comienzos de la década del cincuenta (Friedmann, 1989). Paralelamente a su política de penetración de la soya en los mercados de Europa y del tercer mundo, los Estados Unidos lograron diseminar a nivel mundial el complejo soya/alimentos concentrados/animales de granja. Este complejo agroindustrial se sustenta en la adopción de un paquete técnico de raciones alimenticias que reduce considerablemente la duración del período de engorde en los animales y reduce los costos de producción debido a los precios relativamente bajos de la producción de alimentos concentrados, los bajos costos de transporte y mercadeo y los desarrollos de la ciencia veterinaria (Rama y Rello, 1979).

Con el cambio en los patrones alimenticios hacia el consumo de carnes y otras fuentes de proteínas animales, y también parcialmente como resultado de la reducción en el precio de los alimentos concentrados, la producción extensiva en fincas "mixtas" que integraban la producción vegetal con la animal tendió ser substituída por la producción intensiva de pollos, cochinos y ganado de corral. Ahora bien, pareciera que la producción intensiva de animales de corral constituye otro de los casos de substitución de productos que más ha afectado directa o indirectamente a los mercados tradicionales del tercer mundo, y particularmente

a los mercados domésticos y de exportación de América Latina.

Por mucho tiempo, Argentina y Uruguay constituyeron los dos principales exportadores de carne de América Latina. Durante el período 1924-1928, tan sólo Argentina contribuía con un 61% al abastecimiento mundial. En 1978, sin embargo, Argentina ya sólo abastecía un 10% del mercado, y Uruguay tan sólo un 3%. Actualmente, de acuerdo a Piñeiro (1988:9): "los países desarrollados representan tres cuartas partes de las exportaciones mundiales de carne fresca".

Con anterioridad a la década del cincuenta, Inglaterra logró un control indiscutido del mercado mundial de la carne bovina mediante inversiones directas en la producción y el empaque en Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Uruguay (Rama y Rello, 1979). Actualmente, en virtud de los altos subsidios de la CEE a la producción doméstica de carne y leche, las exportaciones de Uruguay a Europa se han reducido desde un máximo de un 70 a un 80% —durante la década del cincuenta— a tan sólo un 10 a 20% —durante la década de los ochenta—, en tanto que Inglaterra substituyó casi completamente sus importaciones del país sureño. En el interim, las exportaciones de carne de Estados Unidos lograban incrementos considerables hasta llegar a ocupar un 25% del mercado mundial (Rama y Rello, 1979; Sanderson, 1986).

En los años setenta, en la frontera de México con Estados Unidos tuvo lugar el comienzo de un nuevo complejo agroindustrial de producción de carne "binacional". Se trata de una industria tipo "maquila", basada en la cría del ganado en México, su exportación para el engorde en los Estados Unidos, su reexportación a los mataderos mexicanos para el beneficio, y finalmente su reexportación nuevamente a los Estados Unidos para el consumo (Sanderson, 1989). Ahora bien, en tanto que esta ganadería fronteriza "binacional" se orienta básicamente a abastecer a los mercados de carnes de baja calidad de las cadenas estadounidenses de comida rápida, la producción de Estados Unidos se ha orientado cada vez más a satisfacer la demanda de carnes de alta calidad de su mercado doméstico.

A semejanza de lo que ocurre al otro lado del Atlántico, el objetivo de la CEE también ha sido crear su propio mercado interno para los productores domésticos de carne de alta calidad, al tiempo que importan productos de menor calidad destinados sólo al consumo intermedio o a los mercados de consumo masivo y de bajo precio (Green, 1990).

En los mercados de productos lácteos, sólo Uruguay aún constituye el único exportador neto de América Latina, aunque Argentina exporta ocasionalmente pequeñas cantidades de queso y Costa Rica algo de mantequilla (CEPAL, 1989).

El mercado está regido por un Acuerdo Internacional de Productos Lácteos que establece precios mínimos de exportación para algunos tipos de leche en polvo, grasos de leche, mantequilla y algunos quesos. Por muchas décadas, como resultado de los programas de apoyo a sus productores domésticos, el almacenamiento de productos lácteos constituyó una creciente carga financiera para la CEE. No obstante, desde fines de 1989, los altos subsidios a la exportación lograron hacer desaparecer las grandes montañas de productos lácteos que la Comunidad —a un gran costo financiero— había tenido que acumular por años (GATT, 1989).

En la actual Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales, los subsidios a la exportaciones particularmente en carnes y productos lácteos, constituyen uno de los principales motivos de conflicto. En un extremo se encuentra la posición asumida por la CEE que recomienda la adopción de un enfoque gradualista de largo plazo hacia la liberalización de mercados. En el otro extremo se ha establecido una alianza transitoria entre el grupo CAIRN de exportadores agrícolas "templados" —que incluye a Argentina, Uruguay, Brasil y Colombia— y los Estados Unidos que favorecen la rápida eliminación de todas las medidas que distorsionan el intercambio (Goodman y Redclift, 1989; FMI, 1990; Huekman, 1989). En el trasfondo de estas posiciones aparentemente tan antagónicas, se encuentra la necesidad de los Estados Unidos de salir de sus propios excedentes y el deseo de la CEE de mantener su política de intercambio preferencial con sus antiguas colonias. Para

América Latina, cuyas importaciones de cereales constituyen un 46% de todas las importaciones agrícolas, la actual guerra de subsidios es evidentemente contraria a sus intereses (Vidali, 1989).

Las estrategias de sustitución de importaciones en productos agro-industriales del mundo industrializado.

A diferencia de otras materias primas exclusivamente producidas en los trópicos (por ejemplo, café, cacao, té, caucho, yute y sisal), la caña de azúcar y el algodón son también cultivados por los países industrializados que disponen de territorios con climas tropicales o sub-tropicales. Por siglos, ambas mercancías constituyeron importantes fuentes de divisas para los países del tercer mundo, a la vez que proveyeron de fuentes relativamente confiables de ingresos y empleo a sus poblaciones rurales. En la post-guerra, sin embargo, estos cultivos dejaron de sostener el crecimiento de estos países. El desarrollo de fuentes alternativas de materias primas, conjuntamente con las políticas combinadas de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones de los países industrializados, minaron las posibilidades de exportación de estos productos por parte de los países del tercer mundo.

El análisis de la evolución reciente de los mercados del azúcar y los textiles provee también algunas lecciones sobre los mecanismos de intercambio negociado y los acuerdos de partición de mercados que han favorecido los intereses de las grandes corporaciones transnacionales y de algunos grupos de interés en los países industrializados.

Mercado "libre" e intercambio negociado en las fibras textiles

Brasil, México y Argentina constituyen los mayores productores de algodón de América Latina. No obstante, en países como Paraguay — un productor relativamente pequeño — el algodón provee 38% de todas sus ganancias en divisas extranjeras así como ingresos monetarios a unas 140.000 familias. En Nicaragua, Guatemala y El Salvador, el algodón ocupa el tercer lugar después del café las bananas tanto en términos de

producción como de exportaciones. En Perú las exportaciones de algodón en rama oscilan entre un 6% y un 10% de todas las exportaciones agrícolas, debido no tanto a los volúmenes de producción sino a la alta cotización internacional de las variedades de fibra larga que ese país produce.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el consumo global del algodón creció un promedio anual de 3,3%. Desde los años treinta, sin embargo, las fibras sintéticas comenzaron a sustituir a las fibras naturales en la fabricación de textiles. De modo que, a pesar que el consumo de algodón continuó incrementándose lentamente, su participación en el mercado mundial de textiles decayó menos de un cincuenta por ciento durante los años ochenta (Morris, 1988).

De acuerdo a Girvan (1987:17):

"Quince grandes compañías controlan entre un 80 y un 90% del mercado mundial, incluyendo las exportaciones de los países desarrollados. Algunas de estas firmas se encuentran integradas 'hacia atrás' en el cultivo, hilado y almacenamiento y 'hacia adelante' en el tejido y la confección. Estas empresas también poseen redes altamente sofisticadas de producción de información y mercadeo, características que les proporcionan considerables ventajas de rapidez y flexibilidad en el trato con las organizaciones de mercadeo nacionales de los países exportadores de algodón del mundo en desarrollo".

Los Estados Unidos constituyen el principal exportador de algodón en rama del mundo, cubriendo aproximadamente un 25% del mercado mundial. Desde la colonia, el algodón constituyó un importante cultivo de exportación y una importante fuente de ingresos para la mayoría de los agricultores del Sur de los Estados Unidos. No obstante, con posterioridad a la Gran Depresión los algodoneros estadounidenses tuvieron que comenzar a depender de la inversión del estado a fin de protegerse de los abruptos movimientos de los precios internacionales. En consecuencia, a la par que el sostén a los precios internos constituía un incentivo a la producción, las políticas de promoción de exportaciones

incrementaron su competitividad internacional, independientemente de los criterios libre-cambistas de eficiencia económica.

Actualmente, en los Estados Unidos, existen tres programas de promoción de exportaciones en operación. El de más vieja data es la Ley 480, que posibilita las ventas de algodón y textiles no acabados mediante créditos a largo plazo. En 1980, fue aprobado el Programa de Garantía a los Créditos de Exportación, que financia las ventas y provee protección a los exportadores de los riesgos por el incumplimiento de pagos. En 1985 fue también aprobado el Programa de Créditos Inmediatos a la Exportación el cual financia las compras al contado de productos norteamericanos por los países de menor desarrollo (Morris, 1988). En consecuencia, según Palmeter (1988:48), en 1987 todas las exportaciones estadounidenses de algodón se beneficiaban de estos subsidios.

También en Europa, desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los ochenta, el consumo de algodón experimentó una ligera pero sostenida reducción. A pesar de ésto, la CEE aún constituye un importante mercado para los algodones del tercer mundo, aunque los mecanismos comunitarios de sostén de precios y las cuotas de producción favorecen a Grecia y a España—los dos principales productores comunitarios— y a los países asociados al mercado comunitario a través de la Convención de Lomé.

A pesar de todos estos mecanismos de intervención el comercio internacional de algodón en rama aún continúa siendo un mercado relativamente poco intervenido por los aranceles y las barreras no-arancelarias. En este mercado, sin embargo, los precios constituyen el resultado de la manipulación de los elementos especulativos que predominan en el mercado de futuros de la Bolsa de Nueva York, siendo el precio de las fibras sintéticas el que frecuentemente establece un techo al precio de los productos naturales (Maizels 1984).

En los productos derivados, principalmente textiles y ropas, la situación es completamente diferente. A partir de 1961, el mercado mundial ha sido gobernado por los Acuerdos Multifibras. El primer Acuerdo, que se mantuvo en vigencia

entre 1974 y 1977, fue elaborado a petición de los Estados Unidos como una excepción a las reglas del GATT. Aunque en principio un acuerdo multilateral, constituyó de hecho un conjunto de tratados bilaterales que permitía los países importadores negociar sus cuotas individualmente e imponer restricciones cuantitativas unilateralmente y sin ninguna penalidad. Un tercer Acuerdo expiró en 1991. Durante su vigencia, funcionó principalmente como un mecanismo de asignación de mercados que protegía los intereses de los primeros signatarios frente a los abastecedores marginales del tercer mundo cuyas exportaciones son más recientes (FMI, 1990; Khanna, 1990). Esto establece un conflicto de intereses entre los países exportadores de "mediano tamaño" de la América Latina — particularmente Brasil y Perú que se oponen a la extensión del acuerdo y los países recientemente industrializados de Asia (Korea, Taiwan, Hong Kong y Singapur) — que han logrado importantes "nichos" de mercado en la CEE y Estados Unidos por medio de cuotas— y se manifiestan firmemente en favor de la firma de un cuarto tratado.

A principios de los ochenta, el rápido incremento en la producción y almacenamiento de Brasil, Pakistán y la India condujo a una notable caída de los precios en el mercado internacional de la fibra de algodón. No obstante, a mediados de la década, el consumo de la fibra se recobró de su previa tendencia a la baja, principalmente como resultado de los nuevos patrones de consumo en el mundo industrializado que favorecen el regreso a los productos naturales en oposición a los materiales sintéticos. No obstante, la caída de los precios en el período 1985-1986, como resultado del almacenamiento y las manipulaciones de los principales "traders" transnacionales, constituyó un recordatorio de quién en realidad gobierna el mercado.

La amarga competencia en el mercado del azúcar y otros edulcorantes.

El cultivo de caña de azúcar, originalmente una herbácea tropical, ha abarcado un escenario geográfico más amplio, una historia más larga, y unos patrones productivos más diferenciados que

cualquier otro cultivo de plantación en el mundo. Desde comienzos del siglo XVI, las plantaciones de caña de azúcar trabajadas por esclavos constituyeron el fundamento económico de las colonias españolas del Caribe y de las colonias portuguesas del Nordeste brasileiro. A comienzos del siglo XIX, el auge en el precio del azúcar condujo a una rápida expansión de las plantaciones de caña en toda América Latina, que se extendió al sur desde la provincia de Tucumán en Argentina hasta Jalisco (México) al norte.

Entre 1963 y 1974, Estados Unidos redistribuyó la cuota de mercado que anteriormente le correspondió a Cuba entre otros países latinoamericanos y Filipinas, lo que estimuló un considerable auge azucarero en la República Dominicana, Colombia, Centro-América, y Perú. Desde la década del setenta, sin embargo, la sobreproducción crónica ha deprimido los precios, afectando los ingresos provenientes de las exportaciones de azúcar en toda la región.

Las políticas de sustitución de importaciones de los Estados Unidos y la CEE —a fin de proteger a sus productores domésticos— y, en el caso de la CEE, su política de promoción de exportaciones, constituyen los factores más importantes que subyacen a la sobreproducción crónica y los precios deprimidos en los mercados internacionales.

Desde 1789 los Estados Unidos han impuesto barreras a las importaciones de azúcar a fin de proteger a sus agricultores domésticos. En 1934 establecieron el sistema de cuotas de importación el cual salvo por una interrupción entre 1974 y 1981, ha estado en operación desde entonces (Maskus, 1989). De acuerdo a Gilbert (1987:609), durante el período 1981-1983:

“Las importaciones de azúcar de Estados Unidos han estado disminuyendo. Como consecuencia, los exportadores han observado una reducción del 40% en su más grande mercado, que de unas cuatro millones de toneladas se redujo a 2,5 millones de toneladas en la actualidad”.

A partir de 1968, la CEE estableció un sistema de sostén de precios a sus productores de azúcar de remolacha a través de un sistema de cuotas, de

impuestos y subsidios (Mahler, 1966). Como resultado de estas políticas:

“La producción de la CEE se incrementó de unas 9 millones de toneladas hasta 15,7 millones en 1982, y la CEE de ser una importadora neta de 1,0 millones de toneladas en 1970 se convirtió en una exportadora neta de 4.2 millones de toneladas en 1982” (GEPLACEA, 1986:55).

Una consecuencia del sistema de cuotas en Estados Unidos, como también de sus altos precios domésticos, fue el establecer las condiciones para que se desarrollaran otras fuentes de edulcorantes substitutivos. Actualmente existen en el mercado dos principales categorías de edulcorantes: por una parte, los edulcorantes “naturales” o calóricos, que no sólo incluyen los azúcares extraídos de materias primas tradicionales como la caña de azúcar y la remolacha azucarera, sino también los no-tradicionales “HFCS” (melados de maíz de alto contenido en fructuosa) y la miel de abejas; y, por otra parte, los edulcorantes “sintéticos”, entre los cuales destacan la sacarina y el aspartame.

Particularmente significativo ha sido el crecimiento del consumo del “High Fructose Corn Syrup” (HFCS), edulcorante a base de maíz. Aunque este producto hizo su aparición por primera vez en la década del sesenta, su consumo se incrementó significativamente con posterioridad a los altos precios del azúcar en 1974-1975. De hecho, ya en 1986 el HFCS había logrado ocupar un 53% del consumo de edulcorantes calóricos en los Estados Unidos, en relación a un 32% a principios de la misma década (Maskus, 1989:88). Por otra parte, en ese mismo período, el consumo de azúcar disminuyó desde un 83% en 1970 hasta menos de un 50% en 1985 (GEPLACEA, 1986:52).

Hasta una fecha muy reciente, existían dos tipos de mercado del azúcar muy bien diferenciados a nivel mundial. Por una parte, el constituido por los ingentes flujos de intercambio que se movilizan al interior de los acuerdos de comercio preferenciales establecidos por las grandes potencias mercantiles: la CEE y sus socios del pacto de Lomé, hasta 1974 el mercado de cuotas de los Estados Unidos, y hasta hace poco la particular relación de intercambio entre

Cuba y la Unión Soviética. El otro mercado internacional del azúcar es el mercado "libre" o residual, el cuál ocupa menos del 20% de la producción mundial.

La naturaleza residual del mercado no-regulado lo hace particularmente vulnerable a las grandes fluctuaciones en la oferta y la demanda. A fin de compensar esta inestabilidad, en 1954 un primer Acuerdo Internacional del Azúcar (AIA) fue firmado por los mayores países productores y consumidores. Los objetivos del Acuerdo eran estabilizar los precios en el mercado residual a través de una combinación de cuotas de exportación y almacenamiento. Un difícil problema, común a todos los acuerdos de control de exportaciones, ha sido cómo asignar las cuotas a los estados miembros.

En 1960 los Estados Unidos cerraron su mercado a las importaciones de azúcar provenientes de Cuba, lo que debilitó considerablemente el primer Acuerdo. Cuba, para ese entonces el primer exportador mundial y garante de un 38% de la cuota norteamericana, intentó compensar su pérdida solicitando un incremento substancial en la cuota que tenía asignada en el Acuerdo. Petición, sin embargo, que no contó en el apoyo de los otros países exportadores ya que para ellos significaba una pérdida de sus posiciones previas. El conflicto concluyó en 1982 con el colapso del Acuerdo.

De nuevo, en 1984, un cuarto Acuerdo Internacional del Azúcar abortó. Esta vez, el conflicto provino de la decisión de la CEE de no firmarlo. Difícilmente los controles de exportación podían tener algún éxito si la CEE, ya para esa fecha el segundo exportador mundial de azúcar, continuaba volcando sus excedentes en los mercados internacionales a través de considerables subsidios.

Como resultado, en 1984, el mecanismo del "mercado libre" fue reestablecido. En este nuevo mercado internacional del azúcar, los contratos "a futuro" operan conjuntamente con las cotizaciones del mercado "spot". Sin embargo, quienes de hecho controlan el mercado son los grandes "traders" transnacionales, quienes a través de manipulaciones especulativas logran influenciar en gran medida los precios a su favor (Maizels,

1984). Por lo que no es sorprendente que desde esa fecha los precios del azúcar han manifestado una constante tendencia a la baja (Galván, 1988), llegando a ubicarse incluso muy por debajo de la estructura de costos de los productores más eficientes.

Dos de las estrategias que pudieran, en principio, implementar los países del tercer mundo con miras a recuperar sus antiguas posiciones de mercado son la diversificación de la producción y el desarrollo de productos con mayor valor agregado. Si bien es cierto que el empleo tradicional de la caña azucarera ha sido la producción de azúcar a granel, hay señales en el mercado que indican que otras alternativas de exportación de productos con alto contenido de azúcar pudieran ser creadas. De hecho, en los setenta, la coincidencia de las crisis alimentaria y energética indujo a algunos países a fomentar la producción de otros subproductos de la caña. Cuba, por ejemplo, fue el primer país en producir alimentos concentrados a partir de la melaza de caña en tanto que Brasil, Jamaica y Belice producen etanol, un carburante a base de alcohol de caña (GEPLACEA, 1986; Maskus, 1989).

A partir de 1983, sin embargo, las importaciones de productos que contienen azúcar han sido prohibidas por el gobierno norteamericano. La CEE también establece altas tarifas a todos los productos con alto contenido de azúcares. Y desde 1985 en los Estados las importaciones de etanol provenientes de Brasil han objeto de altos aranceles como resultado de la aplicación con criterios proteccionistas de la legislación antidumping.

Exportaciones agrícolas no-tradicionales: el nuevo escenario de la guerra comercial agrícola.

La transición hacia la estrategia de crecimiento con base en las exportaciones no-tradicionales se ha manifestado, particularmente en América Latina, en un considerable esfuerzo por crear ventajas comparativas en rubros agrícolas tales como: frutas y vegetales "frescos" de contra-estación, flores y plantas ornamentales, peces tropicales, productos forestales, etc. Estas

exportaciones agrícolas no-tradicionales están fundamentalmente orientadas hacia los mercados de consumidores de altos ingresos y particulares "nichos" de mercado en los países industrializados.

Estas nuevas exportaciones del tercer mundo, aunque aún no disponen de grandes mercados en términos de volumen —en comparación a los de las mercancías "tradicionales" generalmente orientadas a los mercados de consumo masivo— por su alto valor logran a veces compensar en términos de ingreso volúmenes relativamente menores. Adicionalmente —particularmente en el caso de los productos perecederos vendidos "frescos"— las exportaciones de estos productos están sometidas a menores restricciones tarifarias que las mercancías equivalentes de consumo masivo (Palmer, 1989; Garramón, et al 1990).

El fomento de las exportaciones agrícolas no-tradicionales no constituye, sin embargo, una tarea fácil. Cada una de estas nuevas actividades demanda no sólo la implementación de novedosas soluciones técnicas, sino también el desarrollo de sofisticadas facilidades infraestructurales y servicios de mercadeo. Lo que, a su vez, requiere capital fresco y considerable experiencia técnica, dos factores particularmente escasos hoy en día en la mayoría de los países del tercer mundo.

En consecuencia, con frecuencia, la producción y el mercadeo doméstico de estos nuevos productos ha pasado a ser controlado por el poder oligopólico de unas pocas corporaciones transnacionales, las que han tendido a desarrollar nuevas formas organizativas basadas en diferentes variantes de la agricultura bajo contrato. Control que también ha tendido a ser reforzado mediante la integración vertical de las corporaciones transnacionales con los eslabones de mercadeo e intermediación financiera al interior de los países consumidores (Sanderson, 1986; Colaiacovo, 1990).

El análisis de la evolución reciente de algunas exportaciones agrícolas no-tradicionales permite ilustrar las dificultades que se presentan cuando los exportadores de países con menor poder relativo intentan penetrar los mercados que

tradicionalmente han sido ocupados por los grupos de interés que operan en los países industrializados.

La guerra del tomate entre Estados Unidos y México.

A comienzos de los años setetenta, México logró una considerable tajada del mercado de contraestación de vegetales —especialmente tomates— en los Estados Unidos. Un clima propicio, bajos salarios, y el bajo costo de la tierra, el agua y el crédito constituyeron algunas de sus ventajas comparativas (Sanderson, 1989).

En 1937, en el contexto de las políticas anti-depresivas del Welfare State, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una Ley de Mercadeo Agrícola cuyo objetivo era incentivar la organización de los mercados ("marketing order"). Al inicio, la ley se limitó a incentivar el establecimiento de normas de calidad y otras regulaciones mediante acuerdos logrados por las asociaciones de productores agrícolas al interior de cada estado. En 1954, sin embargo, una enmienda a la Ley extendió el ámbito de sus regulaciones a las importaciones provenientes de otros países.

Con base en esta normativa legal, en 1968 el Comité de Productores de Tomate de la Florida estableció un "marketing order" con criterios de calidad y tamaño para sus asociados. Lo novedoso del caso es que, por primera vez, se intentó aplicar estos mismos criterios a todas las importaciones de tomate de los Estados Unidos. Rápidamente, y sin que mediaran las audiencias públicas que la ley establece para este tipo de medidas, las normas fueron aprobadas por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). El resultado fue la creación de facto de una novedosa barrera no-arancelaria a las importaciones de tomates mexicanos, y de un notable precedente que podría afectar en un futuro el mercado de otros productos (Bredahl et al, 1987; Schmitz et al, 1981).

Los primeros en reaccionar en contra de las nuevas restricciones fueron las empresas importadoras de vegetales de Nogales, en el estado de Arizona, que son exclusivamente

abastecidas por los productores mexicanos. La "West Mexico Vegetable Distributors of Arizona" (WMVDA), un "lobby" importador con sede en Nogales y con considerable apoyo en el Congreso norteamericano, dió inicio a un juicio de demanda a fin de detener la aplicación de esta normativa. En marzo de 1971, cuatro años después, la Asociación logró al fin una audiencia frente al Departamento de Agricultura (USDA). Pero no fue sino en 1973 cuando el USDA, ante diversas presiones políticas, aceptó que los tomates importados sólo tuvieran que satisfacer normas mínimas de calidad y tamaño, sin que tuvieran que igualar los criterios establecidos para los tomates de la Florida (Mares, 1980, citado por Bredahl et al, 1987:7).

En el interim, después de largas negociaciones bilaterales, el gobierno mexicano tuvo que aceptar restricciones a la producción y exportación de tomates al mercado norteamericano. Estas restricciones también constituyeron en el primer caso de lo que, eufemísticamente se ha dado en llamar en la jerga del mercado internacional una "Restricciones Voluntarias a las Exportaciones" ("Voluntary Export Restraintments" o VER) en el mercado internacional de productos agrícolas.

En 1978 ocurrió un nuevo incidente cuando varias asociaciones de cosecheros de tomates de la Florida, descontentos con los términos de la auto-restricción mexicana, intentaron erigir una nueva barrera no-arancelaria invocando la legislación anti-dumping de los Estados Unidos, inicialmente sólo concebida para los productos manufacturados. De nuevo, los cosecheros de Florida no lograron movilizar suficiente apoyo político para lograr sus objetivos. Por lo tanto, y pese al establecimiento de aranceles variables a las importaciones de vegetales frescos, ajustados estacionalmente, el mercado invernal de vegetales entre Estados Unidos y México aún funciona sin grandes restricciones. En todo caso, la tendencia generalizada hacia el alza de los precios ha significado una considerable reducción en el efecto restrictivo de los aranceles existentes. Más aún, como consecuencia de las devaluaciones del peso a partir de 1982, los productores mexicanos

han incrementado sus exportaciones, a riesgo de provocar una nueva guerra mercantil con los productores norteamericanos (Sanderson, 1989).

El incidente de las uvas chilenas en 1989.

La demanda de frutas y vegetales frescos (F&VF) se ha incrementado considerablemente durante las últimas décadas como resultado de la consolidación creciente de la nueva ideología de consumo de productos dietéticos y naturales en las sociedades avanzadas del mundo industrializado. El incremento resultante en los márgenes de rentabilidad hizo posible la adopción de nuevas técnicas de conservación de estos productos altamente perecederos, lo que también incidió en el desarrollo del transporte a larga distancia y, por último, en el surgimiento de los mercados de contra-estación.

Desde mediados de los años setenta, Chile se convirtió en el más importante abastecedor de frutas y vegetales frescos a los Estados Unidos durante los meses de invierno. Las uvas de mesa constituyen aproximadamente el 60% de las exportaciones de F&VF a los Estados Unidos.

El 13 de marzo de 1989 dos uvas envenadas con cianuro fueron localizadas por los Laboratorios de la Oficina de Drogas y Alimentos ("Food and Drug Administration") de los Estados Unidos, como resultado de una inspección de rutina. Aún no se ha logrado aclarar quién envenó las uvas y cómo llegaron hasta allí. No obstante, las consecuencias del incidente sí son evidentes.

La primera reacción de las autoridades sanitarias norteamericanas fue declarar el embargo total a las importaciones de uvas chilenas. Como resultado, siete millones de cajas de uvas tuvieron que ser recogidas y destruídas en los Estados Unidos y Canadá y unas 200,000 cajas en Japón. El embargo no sólo afectó a los productores de uvas sino también a todas las empresas de servicios vinculadas a la exportación. Si bien es cierto que el costo directo para los productores de uvas chilenas fue estimado en unos US \$400 millones —cantidad no despreciable pero no exorbitante— existen costos indirectos mucho más significativos pero que no pueden ser tan fácilmente cuantificados: en el corto plazo, la caída tanto de la demanda como de

los precios de todas las exportaciones de frutas chilenas, no sólo en los Estados Unidos sino en todos los mercados mundiales; a más largo plazo, la pérdida temporal de las posiciones de mercado obtenidas por los chilenos a través de los años como resultado de un esfuerzo sostenido por promover estas exportaciones.

Actualmente, sin embargo, las exportaciones de uvas chilenas —y de frutas en general— han logrado recuperarse de la crisis. No obstante, nuevas barreras no-arancelarias se han sumado a las ya existentes anteriormente. Cada año por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos impone un nuevo "marketing order" a todas las importaciones de frutas, lo que conduce a difíciles ajustes que muchas veces no pueden ser predecidos con suficiente anticipación. Por otra parte, la CEE y Japón han establecido también controles fitosanitarios y de calidad sumamente estrictos a las importaciones de vegetales y frutas frescos.

Los exportadores y el gobierno chileno han estado realizando los ajustes necesarios a estos controles. A través de la firma de acuerdos bilaterales, por ejemplo, el gobierno chileno ha permitido la localización en su territorio de inspectores sanitarios de los países consumidores. No obstante, los frecuentes cambios en las normas fitosanitarias y de control de calidad de los países consumidores muchas veces funcionan más como barreras no-arancelarias al intercambio que como controles para prevenir la difusión de enfermedades o para estandarizar los criterios de consumo.

Los exportadores chilenos también han sido sumamente activos en la implementación de otras estrategias de penetración de mercados. En 1985, por ejemplo, la Asociación de Cultivadores de Frutas de Aconcagua compró un almacén en el puerto de Filadelfia a fin de comercializar sus exportaciones de frutas a los Estados Unidos y Canadá (Rivera, 1990). Similarmente, los chilenos han imitado la estrategia mexicana de desarrollar alianzas con las asociaciones de importadores de frutas de los Estados Unidos a fin de consolidar sus propios mecanismos de presión ante las autoridades de ese país. Por el momento, estas estrategias han sido sumamente efectivas, pero

qué pasará cuando los cosecheros norteamericanos logren superar el poder de los "lobbies" importadores o librecambistas mediante la consolidación de sus propios "lobbies" protectionistas?

La exportación de flores frescas: complementariedad de las barreras arancelarias y no-arancelarias

Las flores frescas constituyen una de las mercancía más delicadas y perecedoras del comercio internacional. A diferencia de otras exportaciones agrícolas, en esta novedosa industria los gastos en servicios de empaquetamiento y transporte constituyen el más importante componente de la estructura de costos.

El comercio internacional de flores frescas es también el de más rápido crecimiento entre las exportaciones agrícolas no-tradicionales. Durante los años setenta, Colombia se convirtió en el segundo exportador mundial de flores, sólo superada por Holanda, y las exportaciones de flores frescas crecieron hasta convertirse en la tercera exportación agrícola más importante del país suramericano después del café y las bananas. Perú, Ecuador y Costa Rica también se han incorporado recientemente a este mercado debido a las ventajas comparativas que derivan de sus bajos salarios y favorables condiciones climáticas.

Cerca de un 80% de las exportaciones colombianas de flores se dirigen al mercado estadounidense, particularmente durante la estación de invierno. El mercado de flores de la CEE también está en franco crecimiento, aunque hasta fechas recientes los altos aranceles constituyeron una importante barrera para su expansión.

En 1988, la detección de la enfermedad de la "roya" en los cultivos colombianos de crisantemo ("pompon chrysantemus") provocó un inmediato embargo del producto en Estados Unidos. Sin embargo, la rápida y eficiente movilización de las autoridades colombianas hizo posible que un acuerdo ya esté a punto de ser firmado con las autoridades fitosanitarias norteamericanas a fin de restablecer las exportaciones de este rubro. Por el contrario, las exportaciones de flores y plantas ornamentales de Costa Rica a los Estados

Unidos han estado constantemente sujetas a las acciones anti-dumping y al pago de tarifas especiales por concepto de supuestas prácticas comerciales desleales, lo que en gran medida ha afectado su participación en ese importante mercado vecino.

La guerra comercial encubierta entre Brasil y los Estados Unidos en el mercado del jugo de naranja concentrado

A principios de los sesenta, sucesivas heladas en la Florida redujeron la oferta estadounidense de jugo de naranja concentrado, conduciendo a un alza inusitada en los precios internacionales. La industria brasilera de jugo de naranja, aún en su infancia, consideró llegada su oportunidad de penetrar los mercados internacionales. Varios granjeros descendientes de inmigrantes japoneses montaron empresas de capital mixto japonés-brasilero a fin de procesar los excedentes domésticos del cítrico. El creciente mercado de Europa Occidental constituía su principal objetivo.

Actualmente los concentrados de naranja representan el 85% de todas las exportaciones brasileras a base de frutas. Los avances técnicos, tanto en las técnicas de concentrado y refrigeración como en el empaque, han posibilitado el desarrollo de esta industria orientada básicamente a la exportación.

A comienzos de los setenta, Brasil incrementó sus exportaciones de jugo de naranja concentrado a los Estados Unidos debido a la aprobación por las autoridades norteamericanas de un mecanismo de "drawback" a fin de poder garantizar a sus clientes—particularmente del sudeste asiático—sus compromisos comerciales. Esta normativa permite la importación temporal de un producto en el que existe algún déficit temporal de oferta, con la condición de que ésta sea completamente reexportada, por lo tanto con una prohibición expresa de venta en el mercado doméstico. Gracias, por lo tanto, a su participación en el drawback norteamericano, Brasil se convirtió en el mayor productor mundial de naranjas y en el segundo exportador de jugos concentrados. De modo que, en la década de los ochenta, nuevamente como consecuencia de varias heladas

en la Florida, los Estados Unidos se convirtieron en el principal cliente de Brasil en el mercado de cítricos.

La principal limitación con la que actualmente cuenta Brasil para lograr una mayor participación en el mercado mundial de cítricos es el Acuerdo bilateral firmado en 1988 entre los Estados Unidos y Japón que reserva el mercado de este último país para las exportaciones norteamericanas. No obstante, los exportadores brasileros han estado esperando la conclusión del acuerdo en Abril de 1991 a fin de lograr penetrar directamente el importante mercado asiático.

A pesar de la existencia de estos acuerdos bilaterales, el mercado de los jugos concentrados de naranja aún es súmamente inestable e inseguro. Por una parte, el mercado de futuros es controlado por la Asociación de Jugos Cítricos de la Bolsa de Algodón de Nueva York, por lo tanto por las estrategias especulativas de los "traders" transnacionales. Por otra parte, los precios internacionales aún dependen en gran medida de los inesperados cambios climáticos en la Florida o en el mismo Brasil, o de la repentina aparición de fitopatologías tales como la úlcera de los cítricos que afectó las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos en el ciclo 1982-1983. A más largo plazo, sin embargo, los precios de los cítricos son también en gran medida afectados por los cambios en las políticas macro-económicas y sectoriales de los Estados Unidos, Brasil y México.

Conclusiones

América Latina está haciendo grandes esfuerzos por encontrar un espacio en el orden económico y político mundial actualmente en gestación. Un nuevo orden en el que también está siendo configurada una nueva división internacional del trabajo en la agricultura.

Con entusiasmo, o regañadientes, la mayoría de los gobiernos ha diseñado una nueva estrategia de crecimiento—aunque con diversas variantes—que en gran medida se atiene a las recomendaciones de las agencias "multilaterales" globales: el FMI, el Banco Mundial, y el GATT. Es precisamente en estas recomendaciones que están

enscritas implícitamente las nuevas reglas del juego del orden económico-político mundial en gestación. Ahora bien, la nueva receta de crecimiento propugna una apertura unilateral e indiscriminada de las economías latinoamericanas a los supuestos beneficios del comercio internacional y de las inversiones extranjeras sin garantizar a cambio una mayor transparencia en las reglas del juego que regulan el comercio internacional ni una mayor apertura a las exportaciones del tercer mundo por parte de los países industrializados.

En este contexto, creo que existen razones más que suficientes para ser escéptico en relación a las posibilidades de éxito de la nueva estrategia de crecimiento, tal como ella ha sido implementada hasta el presente en la mayoría de los países latinoamericanos. Por otra parte, las características actuales del comercio internacional de productos agrícolas constituye una razón adicional para el escepticismo.

Una visión de conjunto de las lecciones extraídas de los casos de estudio analizados en la sección anterior nos permitirá precisar las razones del escepticismo.

Las exportaciones agrícolas "tropicales".

La mayoría de las exportaciones tropicales "tradicionales" del tercer mundo han estado declinando en importancia en las últimas décadas y sus mercados están caracterizados actualmente por una considerable sobreproducción. En la mayor parte de los casos, o bien la demanda está estancada, o sólo crece lentamente. A pesar de las concesiones parciales realizadas por los países consumidores durante la Ronda Tokio de 1973-1979 en el GATT, los altos aranceles aún constituyen el principal freno en el comercio de productos agrícolas tropicales (Cobban 1988). El almacenamiento de grandes reservas y la especulación en los mercados de futuro de las empresas transnacionales radicadas en los países consumidores deterioran aún más las condiciones de mercado.

Es cierto que, durante varias décadas, las exportaciones tropicales latinoamericanas fueron desincentivadas por tasas de cambio sobrevaloradas, altos impuestos, precios regulados

súmicamente bajos y juntas de mercadeo estatal ineficientes (Thomas et al 1990). Sin embargo, con el fracaso de la mayoría de los acuerdos mercantiles internacionales y de los "carteles" de productores, y con la eliminación o privatización de las juntas estatales de comercialización tanto los gobiernos como sus agricultores domésticos están más que nunca expuestos a los caprichos del mercado y al gran poder de las corporaciones transnacionales.

Las perspectivas futuras son más pesimistas aún. Uno de los principales desarrollos de la revolución biotecnológica, actualmente en curso, es precisamente la reducción de la especificidad bio-climática de plantas y animales. En un futuro cercano, muchos productos "tropicales" podrán ser cultivados de manera rentable en las regiones de clima templado, con lo que desaparecería la única ventaja comparativa "natural" con la que aún cuenta el tercer mundo. Pareciera súmicamente improbable, por lo tanto, que en el futuro el crecimiento de las economías latinoamericanas pudiera estar sustentado en las exportaciones tropicales "tradicionales", aunque incluso en estos productos aún existen márgenes para una mayor diversificación de exportaciones o mercados, o para añadir "valor agregado" a las exportaciones actualmente existentes a través de un mayor procesamiento agroindustrial.

Las exportaciones de clima templado.

En el marco de los Acuerdos de Bretton Woods y el GATT, los países tropicales latinoamericanos generaron una creciente dependencia alimentaria —básicamente de cereales para consumo humano y animal— a medida que sus proveedores del consundo industrializado lograron un control indisputado sobre estos mercados, paralelamente al desplome de las exportaciones de carne, productos lácteos y trigo de los países de clima templado del Cono Sur.

Este proceso de reestructuración del comercio internacional de América Latina durante las pasadas décadas, constituyó uno de los resultados —intencionales o no— de las políticas deliberadas del mundo industrializado a fin de proteger a sus propios agricultores, substituir importaciones y promover las exportaciones con miras a mejorar su balanza de pagos.

En la actual coyuntura ideológica y económico-política, lo importante a destacar es que la competitividad internacional del tercer mundo resultó erosionada en gran medida debido al impacto en el comercio internacional de las diversas políticas de intervención de mercado adoptadas por los países industrializados e independientemente de a quién o quiénes favorecían las ventajas comparativas "estáticas" o "naturales". Los ocasionales éxitos de algunas exportaciones latinoamericanas, por ejemplo las exportaciones brasileras de soya, fueron en gran medida el resultado de factores climáticos o de eventuales errores en las políticas de los países industrializados. Aunque es necesario también destacar que fueron el resultado de los considerables esfuerzos de investigación y desarrollo y de las políticas de penetración de mercados realizados durante ese período con un gran apoyo del estado.

Las exportaciones agrícolas "no-tradicionales".

El actual dinamismo de estos mercados descansa en gran medida en el cambio de preferencias de los consumidores más prosperos de los países industrializados por productos "exóticos". Sin embargo, se han comenzado a observar ya algunos signos de saturación en algunos de estos mercados, en la medida que se han hecho presentes tendencias proteccionistas a través del diseño e implementación de novedosas y sofisticadas barreras no-arancelarias (Sanderson 1986). La guerra de los "lobbies" importadores y proteccionistas por el control del mercado norteamericano del tomate, el incidente de las uvas chilenas envenenadas, y la repetida aplicación de normas fitosanitarias y de calidad o la legislación anti-dumping a fin de refrenar las importaciones de flores latinoamericanas en dirección a Estados Unidos ilustran cuán activas están las tendencias neo-proteccionistas en los países consumidores del mundo industrializado.

Es importante destacar también los posibles factores que incidieron en el éxito de algunos países y sectores exportadores latinoamericanos en el nuevo contexto internacional. El éxito chileno en las exportaciones agrícolas "no-

tradicionales" se ha debido en gran medida a una política deliberada de rápido ajuste de las condiciones de la oferta a las condiciones frecuentemente cambiantes y cada vez más diversificadas de necesidades y gustos en los mercados internacionales. Política que ha supuesto considerables inversiones en investigación y desarrollo no sólo de productos y variedades adaptadas a las condiciones del mercado internacional sino también a las diversas condiciones ambientales del país. Como resultado, Chile está exportando actualmente salmón a los países escandinavos durante la temporada de menor captura en el Hemisferio Norte, el alga agar agar a Japón, y compitiendo con Nueva Zelanda en el mercado internacional del kiwi. Por último, el éxito del país sureño también ha sido el fruto del desarrollo de una red sofisticada de infraestructura mercantil a nivel interno a la vez que de una agresiva política de penetración de los mercados internacionales por parte del estado, que en gran medida se apoya en la creación de oficinas comerciales en el exterior.

Dado el reducido tamaño, y probablemente la corta vida de estos mercados, una estrategia nacional de crecimiento económico no podría basarse exclusivamente en las exportaciones agrícolas "no-tradicionales". Además una excesiva especialización en estas exportaciones sólo reforzaría la actual posición de estos países como importadores de alimentos, de productos manufactureros y de servicios.

La exportación de productos agrícolas con un mayor valor agregado pudiera constituir también un importante componente de la nueva estrategia de crecimiento económico. Es necesario tomar en cuenta, sin embargo, que las exportaciones agroindustriales de mayor valor agregado constituyen industrias intensivas en capital y conocimiento, factores relativamente escasos en los actuales momentos. Por otra parte, estos productos también experimentan frecuentes cambios en la demanda y aún se encuentran protegidos por las altas tarifas arancelarias en la mayoría de los países consumidores. Según Cobban (1988:246): "casi todos los productos tropicales semi-procesados excepto el té, la mayoría de los aceites esenciales y el yute, y

todos los productos procesados confrontan tarifas arancelarias en los países desarrollados".

Pareciera evidente, por lo tanto, que las ventajas comparativas no tienen casi nada que ver con las actuales tendencias en los mercados agrícolas. Las exportaciones de arroz, maní, aceites vegetales, soya, trigo, carnes y productos lácteos, por sólo mencionar algunos de los productos en los que América Latina dispondría de considerables ventajas naturales, se encuentran en gran desventaja debido a la forma como funcionan estos mercados altamente intervenidos.

Una mayor eficiencia económica, de corto o de largo plazo, no será por lo tanto el resultado de una mayor liberalización y apertura unilateral de los mercados latinoamericanos. Por el contrario, una estrategia excesivamente sesgada a favor de la apertura al exterior sólo tendrá como consecuencia una mayor vulnerabilidad en relación a las exportaciones y una mayor dependencia de las importaciones. Parafraseando a Bhagwati (1988), el resultado a mediano plazo será la lóbrega toma de conciencia de que el "libre mercado" tendrá como consecuencia que los mercados se cierran cuando apenas se habfa logrado penetrarlos.

No estoy sugiriendo, sin embargo, que una estrategia de crecimiento "hacia afuera" no pueda nunca funcionar. Mi planteamiento es que, al menos bajo las condiciones actuales del mercado internacional de productos agrícolas, una adopción acrítica de esta estrategia es particularmente riesgosa para los agentes sociales que dependen directa o indirectamente de estos sectores productivos. No existen tampoco, a mi juicio, posibilidades de un retorno al período de substitución de importaciones. Los países latinoamericanos no tienen otra opción que buscar una inserción viable en un orden económico global cada vez más integrado. En el nuevo contexto, la apertura al comercio internacional constituye un prerequisite indispensable para no quedarse rezagados en relación a las grandes transformaciones tecnológicas y organizativas actualmente en curso.

No obstante, en un escenario caracterizado no tanto por la actuación de abstractas "ventajas comparativas", sino por la mutua interacción de

las acciones estratégicas de las grandes potencias mercantiles, las agencias multilaterales, y las corporaciones transnacionales, la única opción viable es lograr un mayor poder de negociación en todos los escenarios económicos y políticos. Contrariamente a la ideología neo-liberal, actualmente predominante en la mayor parte del mundo, el fortalecimiento del estado-nacional es actualmente la única defensa para los latinoamericanos.

En este escenario global, las negociaciones se rigen por reglas y códigos no escritos que es necesario llegar a dominar. Un primer criterio debe ser la implementación de una estrategia coherente entre los diferentes escenarios de negociación: concesiones negociadas en el intercambio de mercancías, el ajuste coordinado y no-subordinado de las políticas monetarias, términos más favorables en el proceso de renegociación de la deuda, etc. Es importante no disociar estas negociaciones. Por ejemplo, una negociación demasiado apresurada de la deuda externa, o llevada a cabo sin tomar en cuenta consideraciones de índole sectorial y de largo plazo, puede llegar a comprometer la posibilidad de compromisos aceptables de la apertura negociada de algunos mercados a cambio de concesiones equivalentes por parte de los acreedores. Una visión de conjunto de las negociaciones, tomando no sólo en cuenta el ajuste en las principales relaciones macro-económicas sino también consideraciones de índole estratégica a nivel sectorial, pudiera proveer mejores términos para una apertura gradual y negociada de las economías domésticas al nuevo entorno internacional.

En los sectores productivos agrícolas y agro-industriales se requiere el diseño de políticas que a la vez que permitan un cierto grado de seguridad alimentaria interna posibiliten también una apertura selectiva.

En última instancia lo que aquí se propone es el diseño de una versión latinoamericana al criterio de nivelación de las reglas de juego ("level playing field") que los Estados Unidos actualmente demanda de sus principales socios comerciales en el mundo industrializado, así como la adopción crítica y actualizada en nuestro medio de políticas similares

a las que durante las pasadas décadas resultaron tan eficaces a los países industrializados en el desarrollo de sus sectores agrícolas.

Existen, no obstante, una importante asimetría de tamaño económico y poder político que la adopción de estas políticas por sí sola no puede remediar. Los países del tercer mundo, pequeños en términos económicos y débiles en términos políticos, actuando aisladamente, no podrán nunca negociar en condiciones favorables con los gigantes comerciales del mundo industrializado y no podrán nunca llevar a cabo hasta el final las estrategias que a ellos les resultaron tan útiles. Lograr un mayor poder de negociación colectiva requiere, por lo tanto, el desarrollo de alianzas tanto entre los propios países del tercer mundo, como con algunos agentes sociales del mundo industrializado. Algunas experiencias latinoamericanas recientes han sido ilustrativas en este respecto.

Otros objetivos de desarrollo no debieran ser olvidados en esta renovada búsqueda por un mayor crecimiento económico en el largo plazo y una mayor eficiencia en el corto plazo. Una cierta capacidad de control doméstico del proceso de acumulación de capital, mayor igualdad social — basada en altos niveles de empleo, salarios "decentes" y un acceso efectivo de toda la población a los servicios que proporciona la vida moderna —, así como una relativa estabilidad política, deberían ser objetivos no-negociables de una nueva estrategia de desarrollo.

Existe, en el contexto actual, una renovada necesidad de refinar y afinar el proceso de construcción del estado. No se debe olvidar que la reorientación del crecimiento "hacia afuera" equivale a una mayor integración económica "desde los puertos hacia los mercados internacionales" en detrimento de la integración "hacia adentro" nacional o latinoamericana. Más aún en el marco de las tendencias actuales hacia la integración de las economías nacionales en espacios económicos cada vez más amplios, los esfuerzos de integración latinoamericanos deberán recibir prioridad sobre cualquier otro proceso integracionista con los bloques económicos liderizados por las grandes potencias mercantiles. No creo que exista ninguna otra solución viable en el largo plazo para América Latina.

Referencias Bibliográficas

- BERTRAND, Jean-Pierre, Catherine Laurent y Vincent Leclereq.
1984 *Le monde du soja*. Editions La Decouverte: Paris.
- BHAGWATI, Jagdish
1988 *Protectionism*. The MIT Press: Cambridge and London.
- BREDAHL, Maury, Andrew Schmitz, and Jimmie S. Hillman
1987 "Rent seeking in international trade: the great tomato war", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 69(1):1-10.
- BROWN, Ronald
1989 "La crisis de la fruta y su impacto en el sector frutícola en la temporada 1988/1989", *Seminario Frutícola*, Fundación Chile: Santiago. Manuscrito inédito.
- BULMER-THOMAS, Victor
1988 "El nuevo modelo de desarrollo de Costa Rica", *Revista Ciencias Económicas*, Vol. 8 (3):51-66.
- BYERLEE, Derek
1987 "The political economy of third world food imports: the case of wheat", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.35 (2):307-328.
- CABALLERO, José María
1989 "La agricultura de América Latina y el Caribe: Temas Actuales y Perspectivas", *Debate Agrario*, 5:103-136.
- CARLES, Antonio
1987 "Orígenes, desarrollo, crisis y perspectivas de la industria bananera", *Capítulos del SELA*, 15:81-86.
- CLAIRMONTÉ, Frank F. and John Cavanagh
1984 "El poder de las empresas transnacionales en algunos productos alimenticios", *Comercio Exterior*, Vol. 34(11):1051-64.
- COBBAN, Murray
1988 "Tropical products in the Uruguay Round negotiations", *The World Economy*, Vol. 11(2):233-248.
- COLAIACOVO, Juan Luis
1990 *Canales de Comercialización Internacional*. Ediciones Macchi: Buenos Aires.

- CONYBEARE, John A.C.
1985 **Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry.** Columbia University Press: New York.
- DE ALBUQUERQUE, Rui
1989 "Estrategia del complejo soja en el Brasil", en República Argentina, **Estrategias de la Agro-industria Exportadora.** Pp. 43-50.
- DE JANVRY, Alain y Elizabeth Sadolet
1987 "The conditions for compatibility between aid and trade in agriculture", **Economic Development and Cultural Change**, Vol. 37(1):1-30.
- DELPEUCH, Bertrand
1989 **Las interrelaciones alimentarias Norte-Sur.** IEPALA Editorial: Madrid.
- FAMINOV, Merle D. y Jimmye S. Hillman
1987 "Embargoes and the emergence of Brazil's soybean industry", **The World Economy**, Vol. 10 (3) :351-366.
- FRIEDMANN, Harriet
1982 "The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order", **American Journal of Sociology**, Vol. 88 Supplement: 248-286.
- 1989 "Agro-food complexes and export agriculture: changes in the International Division of Labor", manuscrito inédito.
- 1990 "Family wheat farms and third world diets: A paradoxical relationship between unwaged and waged labor", in Jane L. Collins and Martha Gimenez (eds.) **Labor and Self-Employment within Capitalism.** State University of New York Press. Pp. 193-213.
- FRIEDMANN, Harriet and Philip McMichael
1989 "Agriculture and the State system: the rise and decline of national agricultures: 1980 to the Present" **Sociologia Ruralis**, Vol. 29(2):93-117.
- GALVAN, Héctor
1988 "Políticas de ajuste en Costa Rica y República Dominicana", **Revista Ciencias Económicas**, Vol. 8 (1):67-81.
- GARRAMÓN Carlos y Edith De Obschatko
1990 **La comercialización de granos en la Argentina.** IICA. Editorial LEGASA: Buenos Aires.
- GARGIULO, Gerardo
1989 **Estrategias de la agroindustria exportadora, en República Argentina, (ed.) Estrategias de la Agroindustria Exportadora.** Buenos Aires. Pp. 7-16. General Agreement on Tariffs and Trade 1989 Activities. GATT: Geneva.
- GEPLACEA
1986 **La Agroindustria de la Caña de Azúcar en América Latina y el Caribe.** Colección GEPLACEA.
- GEREFFI, Gary
1989 "Rethinking development theory: insights from East Asia and Latin america", **Sociological Forum**, Vol. 4(4):20-35.
- GILBERT, Christofer
1987 "International commodity agreements: design and performance", **World Development**, Vol. 15 (5) :591-616.
- GILPIN, Robert
1987 **The Political Economy of International Relations.** Princeton University Press: Princeton, N.J.
- GIRVAN, Norman
1987 "Transnational corporations and nonfuel primary commodities in developing countries", **World Development**, Vol. 15(5):713-740.
- GOMES, Gerson y Antonio Pérez
1979 "El proceso de la modernización de la agricultura latinoamericana", **Revista de la CEPAL**, 8:57-77.
- GOODMAN, David y Michael Redcliff
1989 **The International Farm Crisis.** The McMillan Press: London.
- COUVEIA, Lourdes
1990 "Rural crisis, North and South: the role of wheat in the US and Venezuela", Ponencia presentada al Congreso Mundial de Sociología Madrid. Manuscrito inédito.
- GREEN, Raul
1990 "La evolución de la economía internacional y la estrategia de las multinacionales alimentarias", **Desarrollo Económico**, Vol. 29:1-16.

- GRIGG, D.B.
1974 **The Agricultural Systems of the World: An Evolutionary Approach.** Cambridge University Press: Cambridge.
- HOPKINS, Terence K. e Immanuel Wallerstein
1986 "Commodity chains in the world-economy prior to 1800", *Review*, 10:157-170.
- HUEKMAN, Bernard
1989 "Agriculture and the Uruguay Round", *Journal of World Trade*, Vol. 23(1):83-96.
- I.M.F.
1990 **World Economic Outlook: A Survey by the Staff of the IMF.** October. The Fund: Washington.
- KHANNA, Ram
1990 "Market sharing under multifiber arrangement: consequences of non-tariff barriers in the textiles trade", *Journal of World Trade*, Vol. 24(1):71-94.
- KENNEY, Martin, Linda M. Lobao, James Curry and W. Richard Goe
1989 "Midwestern agriculture in U.S. fordism", *Sociologia Ruralis*, Vol. 29(2):131-198.
- KUTTNER, Robert
1990 "Managed trade and economic sovereignty", *International Trade*, Vol. 37(4):39-51.
- KUWAYAMA, Mikio
1988 "La comercialización internacional de productos básicos y América Latina", *Revista de I CEPAL*, Vol. 34 (April):81-118.
- LAKE, David
1989 "Export, die or subsidize: the international political economy of american agriculture, 1875-1840s", *Comparative Studies in Society and History*
- LIPIETZ, Alain
1987 "Towards global fordism?", *New Left Review*, 132:33-47.
- MAHLER, Vincent A.
1966 "Controlling international commodity prices and supply: the evolution of United States' sugar policy" en F. Lamond Tullis & W. Ladd Hollis (comp.) *Food, State, and International Political Economy.* University of Nebraska Press: Omaha, Nebraska. Pp. 149-179.
- MAIZELS, Alfred
1984 "A conceptual framework for analysis of primary commodity markets", *World Development*, Vol. 12(1):25-41.
- MAIZELS, Alfred
1987 "Commodities in crisis: an overview of the main issues", *World Development*, Vol. 15(5):537-549.
- MASKUS, Keith
1989 "Large costs and small benefits of the american sugar programme", *The World Economy*, Vol. 12 (1):85-104.
- MORRIS, David
1988 **Cotton to 1993: Fighting for the Fibre Market.** The Economist Intelligence Unit. Special Report No. 1151. London.
- MORRISON, Thomas K.
1984 "Cereal imports by developing countries", *Food Policy*, Vol. 9(1):13-26.
- OJALA, Eric
1985 "International relationships in the beef trade", in de Haen, H. et al. (eds.) **Agriculture and International Relations.** The McMillan Press: Basingstoke y London.
- PAARLBERG, Philip L. y Philip C. Abbot
1986 "Oligopolistic behavior by public agencies in international trade: the world wheat market", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 68 (4):528-42.
- PALMETER, N. David
1989 "Agriculture and trade regulation: selected issues in the application of U.S. antidumping and countervailing duty laws", *Journal of World Trade*, Vol. 23 (81):47-68.
- PIÑEIRO, Diego
1988 "La crisis en los mercados agrícolas y sus consecuencias económicas y sociales sobre un pequeño país agroexportador: el caso de Uruguay", *Documento de Trabajo* No. 143, CIESU: Montevideo. Manuscrito inédito.
- RAMA, Ruth y Fernando Rello
1979 "La internacionalización de la agricultura Mexicana", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol.2 (2):199-223.
- RENARD, Marie-Christine

- 1989 **La comercialización internacional del café.** Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo, México. Manuscrito inédito.
- RIVERA, Rivera A.
1990 "El desarrollo agroexportador chileno", Ponencia presentada al III Congreso Latino Americano de Sociología Rural. Neuque Argentina. Manuscrito inédito.
- ROBINSON, Kenneth L.
1985 "The use of agricultural export restrictions as an instrument in foreign policy", en de Haen, H. et al. (comps.), *Agriculture and International Relations*. McMillan Press: Basingstoke y London. Pp. 214-228.
- RUHL, José María
1983 "La influencia de la estructura agraria en la estabilidad política de Honduras", *Estudios Sociales Centro Americanos*, 36:39-72.
- SANDERSON, Stephen
1986 "The Transformation of Mexican Agriculture: International Structure and the Politics of Rural Change", Princeton University Press: New Jersey.
- 1989 **The Transformation of Mexican Agriculture.** Princeton University Press: Princeton, N.J.
- 1989 "Mexican agricultural policy in the shadow of the U.S. farm crisis", en D. Goodman y M. Redclift (comps.) *The International Farm Crisis*. McMillan Press: Hong Kong. Pp. 205-233.
- SCHMITZ, Andrew. Robert S. Firch and Jimmye S. Hillman
1981 "Export dumping and Mexican winter vegetables", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 63 (4):645-54.
- STANDER, Henricus J. y David G. Becker
1990 "Postimperialism revisited: the Venezuelan wheat import controversy of 1986", *World Development*, Vol. 18(2):197-293.
- THOMAS, Vinod, Kazi Matin y John Nash
1990 **Lessons in Trade Policy Reform.** World Bank, Policy and Research Series No. 10. 1-19.
- 1989 TUBIANA, Laurence
"World trade in agricultural products: from global regulation to market fragmentation", en D. Goodman and M. Redclift (eds.) *The International Farm Crisis*. McMillan Press: Hong Kong. Pp. 23-45.
- U.N. Economic Commission for Latin America
1989 "Ronda Uruguay: hacia una posición latino-americana sobre los productos agrícolas", *Comercio Exterior*, Vol. 39(6):458-484.
- VALDÉS Alberto
1987 "Intereses del tercer mundo en la ronda Uruguay", *World Bank Economic Review*. Pp. 21-25.
- VIDALI, Carlos
1989 "La agricultura mexicana en el GATT: experiencias para Centro-América", *Ciencias Económicas*, Vol. 9(1 y 2):155-169.
- WILLIAMSON, John
1990 "On the origins and course of Latin America's Economic Crisis", *Senior Policy Seminar: Latin America Facing the Challenges of Adjustment and Growth*. World Bank/IESA: Caracas. Material inédito.

ABSTRACT***Opening Economies and Closing Markets***

This paper has two parts. First it attempts a critical review of Latin American agricultural trade relationships. Secondly, there will be an assessment of the external constraints affecting both the internationally-traded commodities and the domestically-oriented agricultural sectors. In the first part, the historical origins and economic rationale behind the current outward-oriented growth strategy are scrutinized. This strategy calls for an across-the-board unilateral opening of the Latin American economies to the "benefits" of free market forces. However, there are many reasons to be skeptical about the chances of success for this growth strategy as it stands today, especially for agriculture. In the second part, a comparative commodity circuit analysis is developed to obtain an overall perception of the market possibilities of three groups of internationally-traded commodities. This will be conducted in order to evaluate the prospects of Latin American agriculture in the context of the outward-oriented strategy. The paper concludes by asserting that neither short-term nor long-term efficiency is going to be obtained through unilateral liberalization and the opening of domestic markets. Instead, a two-pronged approach adopting food security and selective "industrial" (i.e. agricultural and agro-industrial) policies is proposed.

Luis Llambí is researcher at the Venezuelan Institute of Scientific Investigation (IVIC). He received his doctorate from the Center for the Study of Development (CENDES) U.C.V. and has been researching issues concerning agriculture and development.