

ERVA  
UNICA

ISSN 1011-7741

IICA



# ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL

Alvaro de la Ossa  
Alfredo Guerra-Borges

IICA  
SX-15  
1989

15 Setiembre, 1989  
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

Digitized by Google



## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.

# IICA



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA  
 REACTIVACIÓN AGROPECUARIA   
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL

Alvaro de la Ossa  
Alfredo Guerra-Borges

15

Setiembre, 1989  
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

This One



TA4C-1K0-ZN64

Digitized by Google

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Levantado de texto:	Depto. de Composición de Texto, IICA
Montaje de texto:	Juan Montero
Diseño de cubierta:	Mario Loaiza
Producción:	Marcelle Banuett B.
Editora de la obra:	Danielle Trottier
Editor de la Serie:	Michael J. Snarskis

IICA

SDP-15 Ossa, Alvaro de la

Acceso a mercados y comercio intrarregional /  
Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges. —  
San José, C.R. : Instituto Interamericano de  
Cooperación para la Agricultura, 1989.

60 p. ; 24 cm. — (Serie Documentos de Pro-  
gramas / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 15).

1. Comercio Exterior — América Latina.  
2. Comercio Exterior — Caribe. 3. Mercados —  
América Latina. 4. Mercados — Caribe. I. Guerra-  
Borges, Alfredo. II. Título. III. Serie.

AGRIS  
E71

DEWEY  
382

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 15  
ISSN 1011-7741

IICA  
SDP-15  
1989

# INDICE

	Pág.
<b>PRESENTACION</b> .....	5
<b>RESUMEN</b> .....	7
<b>1. INTRODUCCION</b> .....	11
El entorno internacional .....	11
El comercio intrarregional .....	12
Mecanismos de acción .....	13
<b>2. CARACTERIZACION GENERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALC Y DE SUS PRODUCTOS AGRICOLAS</b> .....	16
El entorno internacional .....	16
Comercio agrícola de América Latina y el Caribe .....	19
<b>3. POLITICAS AGRICOLAS DE LOS PAISES DESARROLLADOS Y SUS EFECTOS EN EL MERCADO MUNDIAL Y EN LOS PAISES EN DESARROLLO</b> .....	29
Objetivos de las políticas agrícolas de los países desarrollados .....	29
Los instrumentos de la política agrícola .....	29
Políticas aplicadas en relación con productos seleccionados .....	31
Efectos de las políticas aplicadas .....	32
Costo de las políticas aplicadas y algunas tendencias recientes .....	32
<b>4. COMERCIO AGRICOLA INTRAZONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b> .....	34
El Mercado Común Centroamericano (MCCA) .....	34
La ALALC/ALADI .....	36
CARICOM .....	39
El Acuerdo de Cartagena .....	41
Otras iniciativas .....	43

---

<b>5. RESTRICCIONES EXTERNAS, PERSPECTIVAS Y ORIENTACIONES OPERATIVAS .....</b>	<b>44</b>
Restricciones externas .....	44
Perspectivas para el sector agrícola .....	45
Papel de la agricultura .....	46
Las negociaciones comerciales multilaterales .....	47
Temas prioritarios y orientaciones operativas .....	52
<b>6. ENFOQUE GENERAL SOBRE POSIBLES ACCIONES Y MECANISMOS .....</b>	<b>54</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>58</b>

## PRESENTACION

Factores derivados de los fenómenos monetarios de ámbito mundial, del proteccionismo y del deterioro de las condiciones de mercado para los productos básicos, han alterado la dinámica del comercio internacional. Tal conjunción ha sido particularmente adversa para la agricultura de exportación de los países de América Latina y del Caribe (ALC) en general y en particular para su comercio de alimentos –principalmente los cereales, los lácteos y la carne cuyos principales exportadores son hoy día los países desarrollados. A la situación antes descrita se añaden los creados por la deuda externa y su amplia gama de repercusiones económicas y sociales.

Para contrarrestar el impacto desfavorable de este entorno, los países realizan grandes esfuerzos en la generación de exportaciones para defender y fomentar su comercio externo paralelamente a la reactivación de sus economías. Así, el foro de Ministros de Agricultura reunidos a propósito de la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura realizada en Canadá en 1987, señaló en su Declaración de Ottawa que: “La modernización de la agricultura y su contribución a la reactivación económica de ALC están condicionadas en gran medida a que se produzcan cambios en las condiciones del contexto internacional y que se priorice adecuadamente el sector agropecuario a nivel nacional...”. El espíritu y propósito de estos enunciados se convirtieron en un mandato para el quehacer del IICA, cuando amparado en dicha resolución, se le encomienda la tarea de brindar cooperación técnica para la promoción, desarrollo y diversificación del comercio internacional de productos agrícolas y agroindustriales.

El documento temático que aquí se presenta<sup>1</sup>, elaborado por los consultores Alvaro de la Ossa y Alfredo Guerra-Borges, responde a esa necesidad manifiesta. Trata con particular énfasis el tema de las condiciones de acceso a los mercados internacionales y el esfuerzo del intercambio intrarregional. Señala, además, la responsabilidad de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el seno del Tratado General sobre Aranceles y Comercio (GATT), respecto al abatimiento del proteccionismo, la producción de sustitutos de productos naturales, y el desarrollo y aplicación de los avances biotecnológi-

---

1 Los temas desarrollados –que serán publicados en esta misma serie– incluyen: “Las políticas macroeconómicas y el sector agropecuario”; “Hacia una estrategia tecnológica para la reactivación de la agricultura de América Latina y el Caribe”; “El desarrollo agroindustrial en el proceso de reactivación agropecuaria”; “El papel de la economía campesina en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario”; “Modernización del Estado para la reactivación y desarrollo de la agricultura”; “Inversión y mecanismos para la movilización del capital productivo”; “Recursos humanos y servicios básicos en la modernización agropecuaria”.

cos. Lo anterior no releva a los países de ALC de la necesidad de introducir cambios en las políticas sectoriales y macroeconómicas que perfilan el desarrollo agrícola. Los autores resaltan las condiciones que deben signar la liberación del comercio agrícola internacional y el desmantelamiento de las medidas restrictivas. Analizan el papel del comercio intrarregional agrícola y la necesidad de abatir las barreras arancelarias y no arancelarias. Se sugiere que la revitalización del comercio agrícola dependerá fuertemente de la solución a los principales problemas que afrontan los procesos de integración subregional, dentro de los cuales destaca el sistema de pagos y la necesidad de ofrecer adecuada liquidez al intercambio de bienes.

El documento culmina con un enfoque general sobre las posibles acciones y mecanismos regionales y subregionales tendientes a facilitar el acceso a los mercados y a desarrollar el comercio intrarregional de productos agrícolas y agroindustriales. También sugiere el papel que el IICA y otros organismos regionales y subregionales –coordinando sus competencias– podrían tener en la definición de estas políticas comerciales por parte de los gobiernos de los países de la región. Énfasis particular se asigna a las acciones que podrían realizarse en el ámbito del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe que presentará el IICA a consideración de la Junta Interamericana de Agricultura en su Quinta Reunión Ordinaria. Para este fin, el presente documento de Alvaro de la Ossa y Alfredo Guerra-Borges constituye una valiosa referencia.

Félix Cirio  
Coordinador, Plan de Acción  
Conjunta para la Reactivación  
Agropecuaria en América Latina  
y el Caribe

Rodolfo E. Quirós Guardia  
Director, Programa IV  
Comercialización y Agroindustria

## RESUMEN

El panorama actual de la economía mundial suscita intranquilidad: la economía de los principales países desarrollados evoluciona con atenuado dinamismo; la falta de una efectiva coordinación de sus políticas económicas desestabiliza los tipos de cambio de las principales monedas, alienta el proteccionismo y provoca frecuentes conflictos comerciales entre dichos países. Los precios reales de los productos básicos han caído en forma alarmante. En particular, el comercio de productos agrícolas ha sufrido profundos trastornos como consecuencia de las políticas seguidas por los países desarrollados. Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han tenido que aumentar el volumen de sus exportaciones en un intento por contrarrestar la caída de los precios unitarios de las mismas, pero, en definitiva, con ello se ha presionado aún más los precios a la baja.

La agricultura de América Latina y el Caribe ha tenido un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos 25 años. Sin embargo, tal crecimiento fue el resultado, sobre todo, de la expansión de los cultivos de exportación, pues la producción de alimentos y los cultivos de subsistencia apenas crecieron a un ritmo igual o inferior al de la población. De esta manera, por efecto conjugado del entorno internacional desfavorable y de una desacertada política hacia el sector agrícola, las exportaciones han tenido una tasa promedio anual de crecimiento inferior a la que tuvieron las importaciones. En particular, han aumentado las importaciones de alimentos.

Los últimos 15 años han sido difíciles para las exportaciones agrícolas latinoamericanas, debido a la producción de grandes excedentes exportables en los países desarrollados. Las políticas que afectan al comercio internacional de productos agrícolas se insertan en el marco más amplio del proteccionismo de los países desarrollados; proteccionismo implantado al margen y en contravención de las normas del Tratado General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Las políticas agrícolas de los países desarrollados los han convertido en grandes exportadores y han reducido su participación en el comercio mundial como importadores. La producción alimentaria de ese grupo de países ha crecido de tal manera que sus exportaciones constituyen hoy día entre 70% y 90% del comercio mundial de trigo, cereales secundarios, carne y productos lácteos. La excesiva oferta de productos alimenticios ha deprimido los precios en el mercado mundial, de tal manera que a principios de los ochenta estaban entre 20% y 30% por debajo de su nivel a comienzos de los sesenta.

El comercio agrícola intrazonal en América Latina y el Caribe es por completo insatisfactorio. Las compras dentro de las distintas agrupaciones de integración son muy

inferiores a las importaciones desde el resto del mundo. Las disposiciones que sobre integración y comercio agrícolas tienen los instrumentos fundamentales de esos esquemas no han surtido efecto o se han violentado. En particular, es grave la situación en los países miembros del Acuerdo de Cartagena, cuyas importaciones extrarregionales han crecido en forma impresionante, en tanto que el comercio agrícola entre los países andinos aumentó apenas a razón del 1% en la primera década de existencia del Acuerdo (1969-79), para sufrir en la presente década los efectos recesivos que han afectado a todos los países de la región.

Las perspectivas del comercio agrícola latinoamericano dependen en alto grado de lo que ocurra y se decida en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de los países desarrollados; del abatimiento del proteccionismo; de los cambios en los patrones de consumo; de la producción de sustitutos de los productos naturales y de la revolución biotecnológica. Sin embargo, las perspectivas de la producción, del abastecimiento interno y de las exportaciones agrícolas dependerán igualmente en alto grado de un cambio sustancial en las políticas sectoriales y macroeconómicas que afectan a la agricultura latinoamericana. De no operarse ese cambio, aumentará la dependencia de la región respecto del abastecimiento extrarregional y se incrementará la pobreza de los pequeños y medianos agricultores, que ya en la actualidad ha llegado a niveles críticos.

La situación que atraviesa la economía mundial y, en particular, las políticas agrícolas y comerciales de los países desarrollados, ha vuelto imprescindible el examen multilateral de los problemas creados por dichas políticas. La ocasión para hacerlo será la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entre los temas de las negociaciones está el de la agricultura. Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberación del comercio agrícola y someter éste a las normas y disciplinas del GATT. No obstante la importancia de la Ronda Uruguay, no bastará para conseguir una reestructuración de la producción y el comercio de los productos agrícolas, aunque las negociaciones fueran coronadas por el éxito, por lo cual América Latina y el Caribe también deberán participar cohesionada y activamente en otros foros internacionales, particularmente en los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos en el seno de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), cuyo objetivo es esa reestructuración.

América Latina y el Caribe deberán prestar atención preferente a la liberación del comercio agrícola, asegurando la aplicación del trato diferenciado y más favorable; al desmantelamiento de las medidas que restringen o distorsionan el comercio agropecuario; al sostenimiento de los precios mediante acuerdos internacionales entre productores y consumidores; y, en general, a todas las acciones que mejoren la posición de la región en el

comercio agrícola mundial. Al mismo tiempo, deberá realizarse un gran esfuerzo concertado para incrementar el comercio agrícola intrarregional, reduciendo o eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el intercambio y, en general, llevando a la práctica las disposiciones respectivas de los acuerdos de integración y de las resoluciones que se suscriban en esta materia. El comercio agrícola intrarregional, sin embargo, no podrá revitalizarse y aumentar si no hay una solución global de los principales problemas de los procesos de integración, uno de los cuales es necesariamente el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento y de pagos de los distintos esquemas a fin de dotar de liquidez al intercambio.

Las políticas de ajuste en América Latina y el Caribe han venido a implantar una modalidad históricamente inusitada y efectivamente distinta en lo que respecta al crecimiento. La apertura hacia el mercado internacional, como parte central de los ajustes en materia de política externa, y la preferencia de financiamiento al apoyo de la estabilidad de la tasa de cambio y del funcionamiento del comercio internacional de estos países, hacen que existan restricciones muy severas a su propio desarrollo. En este sentido se ha considerado que:

...los programas de ajuste estructural y los programas sectoriales privilegian políticas que responden al análisis de ciertas variables y apoyan el uso de ciertos instrumentos y medidas de política económicas, que no son siempre coincidentes con el ámbito y los objetivos de una política económica nacional (IICA 1987a:65).

Queda finalmente, en el escenario latinoamericano y del Caribe, planteada la incógnita de cuál será el futuro de la cooperación y la integración –y dentro de este contexto la referida particularmente al sector agropecuario– a la luz de los programas de ajuste. Los esquemas de integración habían entrado ya en sus propios períodos de crisis de crecimiento, antes de presentarse la violenta crisis internacional de los años ochenta. Esta última viene a reducir y retardar las posibilidades de la integración, lo cual a su vez amplifica los efectos de la crisis misma. A todo lo anterior se agrega ahora el impacto que tienen las políticas de ajuste en las orientaciones y condiciones del desarrollo y en la tasa de crecimiento. Es necesario reconocer que estas políticas –por su profundo sentido local deliberado– tienen un sesgo anti-integracionista muy marcado; los esquemas de integración se encuentran así en un estadio de sobrevivencia latente. Es por lo tanto necesario que los esfuerzos de cooperación e integración se reestructuren de manera paralela a los programas de ajuste y que éstos a su vez puedan elaborarse con criterios regionales o subregionales de desarrollo, más que con el limitado enfoque bilateral y localista.



## INTRODUCCION

Del 31 de agosto al 2 de setiembre de 1987 tuvo lugar en Ottawa, Canadá, la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. La Conferencia aprobó la Declaración de Ottawa (IICA 1987b), que sintetiza los principales puntos de vista de los participantes. Asimismo, aprobó 10 recomendaciones sobre diversos puntos, entre otros: la modernización del sector público agropecuario, la investigación y transferencia de tecnología en la agricultura, y la cooperación y la integración regionales.

La Conferencia encargó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la preparación de un "Plan de acción conjunta para la reactivación del sector agropecuario en América Latina y el Caribe" (PLANALC), el cual generará documentos temáticos (llamados anexos) sobre distintos aspectos de la problemática del sector agropecuario.

Uno de esos anexos del PLANALC se refiere al "Acceso a mercados y comercio intrarregional", y en él se abordará: 1) los problemas del comercio exterior de productos agrícolas (tanto del comercio hacia el mercado mundial como dentro de América Latina y el Caribe) y 2) lo relativo a los mecanismos de acción para revertir las adversas condiciones en que se realiza hasta ahora el comercio de productos agrícolas en las dos vertientes indicadas. En los párrafos siguientes se presentará un esquema anotado de dicho anexo.

### El entorno internacional

La Declaración de Ottawa, aprobada por la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, subrayó que "la modernización de la agricultura y su contribución a la reactivación económica de ALC están condicionadas en gran medida a que se produzcan cambios en las condiciones del contexto internacional..." (IICA 1987b:171).

El presente documento analiza ese contexto en sus principales aspectos. Uno de sus primeros rasgos es que constituye "una situación precaria e inestable" (Banco Mundial 1986), que contrasta radicalmente con la situación que conocieron los países de América Latina y el Caribe en las décadas 50 y 60. Una manifestación de esa precariedad es la caída de los precios de los productos básicos, con la consiguiente caída de los ingresos por exportación. Por esta vía se ha agravado el problema, de suyo ya muy grave, de la deuda externa, al verse obligados los países a obtener nuevos créditos con la intención de crecer y la obligación de pagar. Solamente en el período 1981-1984 los países de la región perdieron 25 mil millones de dólares de ingreso por exportaciones no petroleras, lo que equivale al 20% de la deuda externa adicional acumulada en ese período (UNCTAD 1987:35). No hay perspectivas de un mejoramiento sustancial de los precios. Por el contrario, las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial apuntan hacia un incremento moderado de los precios corrientes.

Las políticas de los países desarrollados han desestabilizado los mercados. Su incorporación al comercio de productos agrícolas como exportadores ha introducido profundas modificaciones en el modelo histórico de división internacional del trabajo. A un costo enorme, con niveles astronómicos de subsidios a los productores, los países desarrollados han perjudicado la participación de los países en desarrollo sin haber conseguido un beneficio duradero para ellos mismos, como lo prueba el creciente cuestionamiento de aquellas políticas.

Debido a la producción de grandes excedentes exportables por parte de los países desarrollados, los últimos 15 años han sido difíciles para las exportaciones latinoamericanas y del Caribe. Adicionalmente, la revalorización del dólar durante un período colocó a los exportadores en posición menos competitiva en el mercado de la Comunidad Económica Europea (CEE). Posteriormente, la baja del valor del dólar coincidió con la caída de los precios de los productos básicos. “Los principales exportadores –Argentina, Brasil, Colombia y Centroamérica– se encaran a un período de intensa competencia en materia de cultivos de clima templado y ganadería, y de precios reales descendentes en la mayoría de los productos tropicales” (BID 1986:88).

En la década del 70 las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe crecieron, a precios corrientes, a razón del 15% anual, mientras las importaciones lo hicieron a una tasa un poco superior al 20%. El principal componente de las importaciones fueron los cereales y los aceites. En la presente década se desplomó la dinámica de crecimiento de las exportaciones, y si bien las importaciones han sufrido una violenta contracción, ello se debe a las políticas de ajuste y a la carencia de divisas, agravada por el pago del servicio de la deuda. Si la errónea política del pasado de desincentivar a la agricultura y de trato preferencial a la economía urbana no se modifica sustancialmente en el futuro, las importaciones agrícolas volverán a aumentar cuando se recuperen las economías de la región.

La necesidad de cambios radicales de las políticas macroeconómicas y sectoriales en favor de la agricultura se subraya por el hecho de que la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones en los últimos 15 años ha estado influida por el dinamismo de las exportaciones de Brasil y Argentina. El primero de estos países elevó su participación en la exportación agrícola total latinoamericana del 29% en 1969 al 39% en 1984. Asimismo, esos dos países concentran actualmente dos terceras partes del balance del comercio agrícola, mientras otros países han reducido su superávit y los países del Caribe pasaron a ser deficitarios en la presente década debido al fuerte incremento de las importaciones en el Caribe de habla inglesa.

## **El comercio intrarregional**

En la Declaración de Ottawa los Ministros de Agricultura de América Latina y el Caribe manifestaron: “Destacamos una vez más que la integración económica regional en ALC, sea a través de los mecanismos institucionales existentes, o de otras alternativas con el mismo objetivo, es un instrumento clave en la búsqueda de soluciones a problemas que les son comunes. La modernización de la agricultura de nuestros países se acelerará si encaramos en forma conjunta acciones que nos permitan lograr unidos lo que no podemos obtener aisladamente” (ICA 1987b:180).

La situación actual de los acuerdos de integración es crítica en varios aspectos. Las fallas institucionales y políticas de los distintos esquemas se evidenciaron desde la década pasada,

pero la crisis económica de los ochenta agravó los problemas que se venían arrastrando y ha imposibilitado su rectificación. En Centroamérica la crisis política regional se vino a sumar a la económica, y no cabe esperar decisiones de gran alcance hasta que no se supere, cuando menos, la crisis política de la región. El Grupo Andino ha dado un paso muy importante al introducir modificaciones sustantivas al Acuerdo de Cartagena mediante el Protocolo de Quito, suscrito a mediados de 1988, pero hace falta todavía que transcurra cierto tiempo para evaluar los efectos de esta importante decisión. La CARICOM pasa por uno de sus más dramáticos períodos debido a las restricciones al comercio, el control de cambio, la demora en los pagos del financiamiento de las importaciones y otras medidas que restringen el intercambio y alientan la incertidumbre en otras áreas de la cooperación. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) avanza con lentitud.

Es mucho, en consecuencia, lo que se deberá hacer para reemprender el crecimiento de los 60 y 70, considerado en varios aspectos muy satisfactorio. En materia agrícola prácticamente todo está por hacer. El más ambicioso de todos los programas (el Acuerdo de Cartagena) sacrificó la programación del sector agrícola en obsequio a la programación industrial. Así lo ha reconocido la Junta del Acuerdo. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) tiene interesantes realizaciones en el campo de la cooperación para estabilizar los precios de los granos básicos, pero todavía se está lejos de alcanzar los propósitos definidos en el Protocolo Especial sobre Granos, en vigor desde 1967. Sin lugar a dudas, es ilusorio esperar en el corto plazo, e incluso en el mediano, programas avanzados de integración en el área de la producción agrícola y de las políticas nacionales referentes al sector, pero hay potencialidades inexploradas en el comercio agrícola intrarregional, en donde, por lo demás, se cuenta ya con cierta experiencia. Por otra parte, es en relación con este comercio que se hacen aún más necesarios los acuerdos, pues América Latina realiza grandes importaciones agrícolas, pero sus principales centros de aprovisionamiento están ante todo en Estados Unidos y también en Europa. Asimismo, los acuerdos de integración están llamados a jugar un papel de gran importancia en la coordinación de las acciones de los países de la región en los foros internacionales. Es insuficiente lo que se ha logrado hasta la fecha.

## Mecanismos de acción

El examen del entorno internacional y de la situación de los procesos de integración regional debe rescatar todos los elementos que en el presente trabajo servirán como referentes de las acciones de América Latina y el Caribe para revertir las condiciones actuales del comercio de productos agrícolas. Tres ideas centrales presidirán el enfoque de dichas acciones:

- a. Los países periféricos podrán tener éxito en el propósito indicado sólo si actúan en forma conjunta (a través de sus acuerdos de integración regional o de acuerdos específicos de cooperación frente a problemas determinados).
- b. La acción conjunta es indispensable ya que los países de América Latina y el Caribe tienen predeterminados históricamente los canales de su comercio, por lo cual su reformulación constituye una tarea difícil y que toma tiempo.
- c. El éxito de la acción conjunta depende, entre otras cosas, de que se tenga una percepción sin fatalismo de los obstáculos existentes. En este análisis se parte de la convicción de que el *statu quo* del comercio agrícola puede modificarse.

Bajo los supuestos anteriores se mencionarán en los siguientes párrafos, aunque no exhaustivamente, varios de los mecanismos de acción que este documento examinará con vistas a hacer las proposiciones correspondientes.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), por ser uno de los principales instrumentos vigentes en el comercio Norte-Sur, debe ser materia de mejoras, pues debido a las restricciones introducidas por los Estados Unidos y Europa en años recientes, afecta solamente el 25% de las exportaciones gravables de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. Se hace necesario avanzar en lo que toca a la aplicación de las medidas de salvaguardia, de los criterios de gradualidad y de transformación sustancial, en el concepto de origen, etc. Además, la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos, vigente desde finales de 1984, modifica el SGP al incorporar un nuevo elemento de negociabilidad que deja sin efecto el carácter no recíproco y unilateral del Sistema, para transformarlo en un mecanismo que pueden utilizar los Estados Unidos para obtener concesiones comerciales, sobre todo por parte de los países más desarrollados de América Latina.

El Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB) no ha dado todavía resultados debido a la resistencia de los países desarrollados. Los acuerdos por producto, que es una de las bases en que se apoya el PIPB, han registrado retrocesos en vez de avances; y el Fondo Común, que es la otra base de sustentación del Programa, carece todavía de los recursos para operar. No toda la responsabilidad es imputable a los países desarrollados. Los países de la periferia tienen una parte de la misma al abrir espacios a la negociación bilateral, que viene siendo una de las opciones preferidas de los países centrales en las áreas de conflicto entre Norte y Sur. La operación del PIPB tiene enorme importancia, pues gracias al Programa se estabilizarían los precios y aumentarían los ingresos por exportaciones de productos básicos. Sería, además, un medio para reestructurar la producción y el comercio y, al mismo tiempo, mejoraría la participación de los países en desarrollo en el manejo de las reglas de juego del comercio internacional.

También hay regresiones en el Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI, sujeto a una creciente condicionalidad, como ha ocurrido igualmente con las políticas del Banco Mundial, en particular las de ajuste estructural.

La insuficiencia de las disposiciones del Tratado General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en materia agrícola prácticamente marginó a la agricultura de la competencia del Acuerdo. Además, los países desarrollados han incurrido en numerosas violaciones del Acuerdo, sin que hasta la fecha se haya logrado su corrección. Por todo ello tienen una importancia singular las Negociaciones Comerciales Multilaterales en el GATT, pues por primera vez los acuerdos alcanzados en Uruguay en 1986 incluyeron el compromiso de abordar a fondo el comercio agrícola, con vistas a su liberalización y expansión. No obstante las declaraciones oficiales de los países desarrollados, que parecerían revelar una buena disposición de avanzar, se puede anticipar que la negociación será bastante difícil. Basta tener en cuenta que muy poco tiempo después de la Reunión de Punta del Este los Estados Unidos, la CEE y el Japón anunciaron políticas que violan abiertamente el compromiso de no alterar el *statu quo* en tanto no culminen las negociaciones multilaterales.

La unidad de acción de los países en desarrollo no deberá descartar las posibilidades existentes de acción conjunta con algunos países desarrollados, como lo pone de manifiesto la existencia del Grupo Cairns, al cual pertenecen varios países latinoamericanos, varios países

capitalistas desarrollados y uno socialista, todos los cuales coinciden en la necesidad de realizar ajustes importantes en las políticas comerciales de los Estados Unidos, la CEE y el Japón.

En cuanto a las acciones posibles para la expansión del comercio agrícola dentro de América Latina y el Caribe, el punto de partida deberá ser la estimación del comercio potencialmente realizable, así sea estimado *grosso modo*, y el examen de los mecanismos de que actualmente se dispone. El objetivo será identificar los posibles acuerdos y mecanismos que permitan operar cambios sustantivos en el comercio intrarregional de productos agrícolas. América Latina y el Caribe pueden y deben depender en mayor grado de sí mismos para su abastecimiento agrícola. En la medida que lo consigan mejorará su capacidad de negociación en los foros internacionales, pues su participación ya no será afectada por una situación de angustiosa debilidad e insuficiencia.

# 2

## CARACTERIZACION GENERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALC Y DE SUS PRODUCTOS AGRICOLAS

El presente capítulo tiene por objeto pasar revista al comercio internacional de productos agrícolas y a los problemas que presenta el acceso a los principales mercados. Dada la estrecha relación funcional que existe entre la actividad económica de los países desarrollados y el comercio exterior latinoamericano, se hará un examen con cierto detenimiento de las políticas macroeconómicas en los países centrales que afectan las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe, examen que se complementará en el Capítulo 3. Posteriormente en el Capítulo 4, se abordará el tema del comercio intrazonal de productos agrícolas, identificando sus principales limitaciones, y se evaluarán algunos foros y mecanismos de acción que tienen a su alcance los países de la región para tratar de revertir las adversas condiciones en que se realiza hasta ahora el comercio regional.

### El entorno internacional

El panorama actual de la economía mundial suscita intranquilidad por más de una razón. Después de la recesión económica de 1980-82, la más profunda que han sufrido los países centrales desde los primeros años de la década de los treinta, la recuperación de los principales países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de los países desarrollados (Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y la República Federal Alemana) se ha caracterizado por ser la más débil de todas las recuperaciones en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En gran medida, la reanimación de las economías de esos países ha respondido a la expansión de la demanda de los Estados Unidos, pues los restantes países han evolucionado con atenuado dinamismo. El repunte, como ya se indicó, no ha tenido la intensidad esperada. Luego de crecer la economía norteamericana a una tasa de 6.8% en 1984, se desaceleró en los años siguientes (FMI 1988: Cuadro 42). En general, la desaceleración económica de los países industriales ha determinado cierto grado de atonía en el comercio internacional, ha provocado la brusca caída de los precios reales de los productos básicos, ha estimulado las presiones proteccionistas y ha imposibilitado a los países en desarrollo el logro de su doble objetivo de crecer y efectuar el ajuste.

No obstante los acuerdos de los Jefes de Estado de los siete países más importantes de la OCDE, la economía mundial se sigue resintiendo en años recientes por la falta de coordinación efectiva de las políticas económicas de dichos países, lo cual crea un ambiente de incertidumbre sobre las perspectivas de la economía mundial, desestabiliza los tipos de cambio de las principales monedas, alienta el proteccionismo y provoca frecuentes tensiones y conflictos comerciales entre los países del mencionado grupo.

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

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

Un aspecto de la economía mundial que despierta serias preocupaciones es la situación financiera externa de los países en desarrollo. La interrupción de las corrientes de crédito privado internacional ha coincidido con el deterioro de los términos de intercambio, el cual ha ocasionado a los países en desarrollo pérdidas estimadas en 100 000 millones de dólares (FMI 1987a:2).

Por lo que se refiere a América Latina y el Caribe, las políticas de ajuste han sometido sus economías a violentas presiones, cuya meta principal ha sido el pago del servicio de la deuda externa. Pese a la disponibilidad extremadamente reducida de crédito externo, a la disminución de las tasas de interés y a los pagos efectuados, las razones entre la deuda externa y su servicio y la exportación latinoamericana se han seguido deteriorando, y ello debido, ante todo, a la caída de los precios de exportación. Solamente en el período 1981-84 América Latina y el Caribe perdieron 25 000 millones de dólares de ingreso por exportaciones no petroleras, lo que equivale al 20% de la deuda externa adicional acumulada en ese lapso (UNCTAD 1987a:35).

Posiblemente en ningún otro período el sector externo de la región haya tenido ante sí un cuadro tan complejo y restrictivo como en la década de los ochenta. La reducción de los déficit en cuenta corriente se ha querido alcanzar por la vía de reducir las importaciones, con lo que se ha afectado drásticamente la producción de bienes y servicios. Sin embargo, a pesar de las fuertes reducciones operadas, sus efectos han sido contrarrestados por la caída de los ingresos por exportación, la cual a su vez se ha tratado de compensar con un incremento del volumen exportado. Con referencia a 1980, el valor de las importaciones de los países de la región en 1987 fue 27% menor y su volumen se redujo en 16%. En contraste, el valor de las exportaciones de bienes fue prácticamente el mismo (apenas 1% inferior a 1980), en tanto que su valor unitario cayó en 26% y su volumen fue 32% más alto (CEPAL 1987). Los Cuadros 1 y 2 del Anexo Estadístico presentan la información correspondiente al grupo de países exportadores de petróleo y al de los que no exportan crudo, así como la tasa de variación anual de dichos indicadores en el período posterior al desencadenamiento de la crisis latinoamericana.

De acuerdo con la información del Cuadro 1, los países exportadores de petróleo tuvieron que aumentar el volumen exportado en 27% respecto a 1980, a fin de compensar la caída de 34% del precio unitario de las exportaciones de mercancías, y aun así el valor total de éstas se situó 14% por debajo del nivel que alcanzaron en dicho año. Por otra parte, en los países no

exportadores de petróleo el valor de las exportaciones de bienes en 1987 fue 11% superior a su nivel en 1980, pero ello se debió a un incremento del 37% del volumen exportado, que contrarrestó una caída del precio unitario en 19%.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe: valor, valor unitario y cuántum de las exportaciones de mercancías, 1983-1987 (Indices 1980 = 100; tasas de crecimiento: %)**

	Países exportadores de petróleo			Países no exportadores de petróleo		
	Valor	Valor unitario	Cuántum	Valor	Valor unitario	Cuántum
Indice 1987 <sup>a</sup>	86	66	127	111	81	137
Tasas de crecimiento anual						
1983	- 2.3	- 8.0	6.2	2.4	-5.0	7.8
1984	8.5	0.1	8.4	14.8	4.8	9.6
1985	- 8.9	- 3.7	-5.3	- 3.2	-8.5	5.7
1986	-29.5	-30.9	2.0	- 2.9	6.0	-8.4
1987 <sup>a</sup>	21.4	17.9	1.1	8.3	0.5	8.3

a Estimación preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL 1983-1987. (Balance preliminar de la economía latinoamericana).

**Cuadro 2. América Latina y el Caribe: valor, valor unitario y cuántum de las importaciones de mercancías, 1983-1987 (Indices 1980 = 100; tasas de crecimiento: %)**

	Países exportadores de petróleo			Países no exportadores de petróleo		
	Valor	Valor unitario	Cuántum	Valor	Valor unitario	Cuántum
Indice 1987 <sup>a</sup>	72	81	89	73	91	80
Tasas de crecimiento anual						
1983	- 4.3	-3.8	-40.8	-17.2	-4.9	-13.0
1984	15.5	-1.8	17.6	- 2.2	-4.4	2.3
1985	10.0	-7.9	19.5	- 5.7	-1.0	- 4.8
1986	- 4.2	-2.2	- 1.9	6.7	-5.7	13.1
1987 <sup>a</sup>	8.2	3.1	4.8	10.9	4.3	6.3

a Estimación preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL 1983-1987. (Balance preliminar de la economía latinoamericana).

Finalmente, un rasgo característico del entorno internacional que distorsiona aún más el comercio exterior, es el deterioro de la multilateralidad instituida en el GATT, en virtud de las prácticas comerciales que vienen siguiendo los países centrales. Una de dichas prácticas, que constituye una clara violación del libre comercio, son los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones. Otra violación, sin duda de más amplias consecuencias, son las políticas proteccionistas y las distintas formas de comercio administrado. A este respecto, hay que destacar la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos que fue aprobada en fecha reciente, la cual incluye la aplicación de represalias contra los países que tengan importantes superávits comerciales en su intercambio con los Estados Unidos. Con la aprobación de dicha ley se da fundamento legal al concepto de comercio equitativo, que contrasta abiertamente con el libre comercio.

## Comercio agrícola de América Latina y el Caribe

La Declaración de Ottawa subrayó que “la modernización de la agricultura y su contribución a la reactivación económica de ALC están condicionadas en gran medida a que se produzcan cambios en las condiciones del contexto internacional...” (IICA 1987b:171).

Lo anterior es indiscutible, pero además tendrán que operarse cambios en las políticas nacionales, pues no obstante la importancia que se asigna a la agricultura en los programas públicos, en la práctica ha habido un gran distanciamiento entre las metas de esos programas y sus resultados concretos. Ello ha sido así porque en los últimos 30-40 años, el énfasis de las políticas económicas se ha puesto en el desarrollo industrial, de la electricidad y otros servicios, y se ha prestado una atención preferente a los centros urbanos, por lo que no se ha dispuesto de suficientes recursos del sector público para el desarrollo agrícola.

No obstante lo anterior, la agricultura ha tenido un crecimiento sostenido en la posguerra. En el curso de 25 años (1960-85) la producción agrícola de América Latina y el Caribe registró solamente tres años de contracciones en términos reales. En la presente década ha resistido en mejor forma que otros sectores las consecuencias de la crisis y de las políticas de ajuste y de estabilización. A precios constantes de 1980, el producto interno bruto de la agricultura tuvo una tasa media anual acumulativa de 3.4% en los últimos 15 años (1970-85). A partir de la segunda mitad de la década pasada, el crecimiento del sector agrícola comenzó a perder impulso, reduciéndose la tasa de crecimiento a 2.1% en 1981-85 (Cuadro 3)<sup>1</sup>.

Entre los distintos subsectores de la agricultura fueron los cultivos de exportación los que tuvieron un rendimiento más elevado; su tasa de crecimiento fue más alta que la de los demás subsectores, tanto en los años setenta como en la presente. En 1970-80 los cultivos de exportación crecieron a razón de 5.5% anualmente, en tanto que la ganadería creció a razón de 4.3%, los alimentos 3.8% y los cultivos de subsistencia 1.4%. En la presente década, como ya se indicó, la agricultura redujo sensiblemente su dinamismo, pero dentro de ese espectro recesivo los cultivos de exportación tuvieron una tasa anual de crecimiento de 3.1%, muy superior a la de cualquier otro subsector agrícola (BID 1986: Cuadro VI-1).

En el período 1970-84 las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe aumentaron a una tasa anual promedio del 10.4%, a precios corrientes. Por su parte, las

---

1 Tasas calculadas con base en datos de CEPAL 1986a.

importaciones agrícolas aumentaron a una tasa media anual del 12.8%. Si se analiza la evolución por períodos quinquenales se advierte una pérdida creciente de dinamismo de ambos flujos. Mientras en el período 1970-75 las exportaciones agrícolas se expandieron a una tasa media anual del 15.3% y las importaciones lo hicieron a una tasa del 22.4%, en el quinquenio siguiente (1975-80) la expansión de las exportaciones se operó a una tasa media de 14.4%, en tanto que las importaciones, si bien tendieron a moderar su crecimiento, siguieron exhibiendo una tasa bastante alta: 20.1% anual. En el período 1980-84 el ritmo de incremento de las importaciones se redujo al 5.7%, pero en el mismo período las exportaciones agrícolas se estancaron (BID 1986:88-89). La exportación de los 10 principales productos agrícolas tuvo una tasa de crecimiento anual de -0.75% en el período 1980-85<sup>2</sup>.

Cuadro 3. América Latina y el Caribe: producto interno bruto de la agricultura a precios constantes de 1980 (Millones de dólares)

1970	60 687.0	1982	91 646.4
1975	81 527.5	1983	92 628.2
1980	87 678.6	1984	96 082.9
1981	91 735.3	1985	99 753.9
<b>Indices</b>			
1970	69.2	1982	104.5
1975	84.7	1983	105.6
1980	100.0	1984	109.6
1981	104.6	1985	113.8

Fuente: CFPAL 1986.

Dos aspectos importantes destacan en relación con las importaciones y exportaciones agrícolas. La primera es que la tasa anual de crecimiento de las exportaciones en 1970-84 está fuertemente influida por el dinamismo de las exportaciones agropecuarias de dos países: Argentina y Brasil. Este último elevó su participación en la exportación agrícola latinoamericana del 29% en 1969 al 39% en 1984 (BID 1986:89). En razón de lo anterior, el balance del comercio agropecuario regional exhibe también una elevada concentración geográfica: Argentina y Brasil concentran actualmente dos terceras partes del superávit comercial agrícola, mientras otros países lo han reducido y los países del Caribe han pasado a ser deficitarios en la presente década debido al incremento de las importaciones del Caribe anglófono (BID 1986:90).

En cuanto a las importaciones debe subrayarse la elevada dependencia externa (superior al 20%) que tiene casi la mitad de 18 países latinoamericanos para cubrir con importaciones su

2 CEPAL/FAO 1988: Cuadro 3/A.E. La exportación de los productos seleccionados por su principal importancia tuvo un valor, a precios corrientes, de 21 350 millones de dólares en 1980; 19 453 millones en 1983; y 20 559 millones en 1985.

consumo aparente de productos agrícolas<sup>3</sup>, dependencia que es aún mayor en lo que respecta a los alimentos. En este aspecto, ocho de veinte países aumentaron en 1960-80 el componente importado de la ingesta calórica a razón del 3% y más por año (México registra una tasa media anual del 12%)<sup>4</sup>. Los cereales constituyen el principal producto de importación latinoamericana, con un 36% de participación, en promedio, en la presente década. En este rubro se ha operado un vuelco radical, no sólo porque han crecido las importaciones sino porque antes de la Segunda Guerra Mundial (1934-38) América Latina era la principal región exportadora. El saldo neto del comercio de cereales (exportaciones menos importaciones) arrojaba un monto exportable de nueve millones de toneladas, lo que da 80% más que los Estados Unidos y Canadá. En 1980 América Latina tuvo un saldo de -6.5 millones de toneladas (-22.2 millones si se excluye a Argentina), mientras América del Norte tuvo un saldo exportable de 128 millones de toneladas (CEPAL/FAO 1988: Cuadro 5).

En la composición de las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe participan un grupo reducido de productos. De acuerdo con la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, el 60% de las exportaciones agrícolas corresponde a 10 productos principales: café, azúcar, semillas oleaginosas, aceites vegetales, carnes, algodón, trigo, banano, maíz y tabaco. Por su parte, el BID ha identificado ocho productos principales (los anteriores menos el tabaco y los aceites vegetales)<sup>5</sup>, que fueron seleccionados con el criterio de que aportaran, por lo menos, el 1% del valor total de las exportaciones de mercancías de la región. A fin de que la selección no estuviera afectada por variaciones transitorias de un año determinado, se analizó la información correspondiente a la década de los setenta. Redondeando las cifras, el promedio de participación de los ocho productos es el siguiente: café 24%; soya 14%; azúcar 7%; carne 4%; banano 4%; cacao 4%; maíz 3%; algodón 3%. Total 63% (BID 1986:159).

Los productos principales tienen distintos niveles de participación de unos países a otros. Un caso extremo es Chile donde los 10 productos mencionados constituyeron apenas el 0.8% del valor de la exportación agrícola en 1985. Los niveles más elevados de participación se encontraron en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Colombia, donde esos productos constituyeron entre 82% y 86% del valor de la exportación agrícola, y en Cuba y Haití donde representaron el 92% y 93%, respectivamente. En Argentina y Brasil, los dos principales exportadores agropecuarios, los porcentajes de participación fueron, respectivamente, 68% y 50% (CEPAL/FAO 1988: Cuadro 3/A.E.). Con mayor detalle, los Cuadros 4 a 7 que se presentan a continuación se refieren a las exportaciones agrícolas de productos seleccionados, en 1975 y 1984, por destino del comercio.

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

---

3 CEPAL/FAO 1988: Gráfico 5. Los países en referencia son, en orden descendente de dependencia: Nicaragua, Panamá, Venezuela, Costa Rica, El salvador, Haití, Chile y Ecuador (45% de 18 países estudiados).

4 CEPAL/FAO 1988: Gráfico 6. Los países en referencia son, en orden alfabético: Colombia, Ecuador, Haití, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Venezuela (40% de 20 países estudiados).

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

**Cuadro 4. ALADI y MCCA: exportaciones de productos agrícolas hacia ALADI, Estados Unidos, Japón, CEE, países de economía centralmente planificada (PECP)<sup>a</sup> y resto del mundo, 1975 (Miles de dólares FOB)**

Partida CUCI rev. 1 <sup>b</sup> /descripción	ALADI	Estados Unidos	Japón	CEE	PECP <sup>a</sup>	Resto del mundo	Total
0711 Café verde o tostado sucedáneos	72 964	834 956	66 119	952 997	145 162	335 364	2 407 562
0611 Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar	43 167	441 238	178 612	296 081	169 123	467 372	1 595 593
2631 Seda en bruto (no torcida)	47 194	46 125	231 144	214 940	45 916	139 490	724 809
2214 Soya (excepto la harina fina y gruesa)	24	0	9 347	575 711	93 588	23 726	702 396
0440 Maíz sin moler	122 382	2 230	1 568	298 802	187 434	62 910	675 326
0813 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	3 099	114	2 690	400 737	134 933	53 952	595 525
0612 Azúcar refinada y otros de remolacha y caña	80 758	93 299	—	22 892	123 082	187 976	508 007
0513 Plátanos frescos	35 663	222 817	5 098	123 242	20 547	24 550	431 917
0410 Trigo y comuña sin moler	49 217	2 234	774	43 723	132 583	94 072	322 603
0111 Carne de ganado vacuno	34 853	95 192	82	101 632	25 737	47 154	304 650
0721 Cacao en grano, crudo o tostado	19 915	115 290	7 499	77 668	60 484	9 835	290 691
0313 Crustáceos y moluscos	2 687	243 680	13 246	6 091	1 372	1 372	267 076
1210 Tabaco en bruto	4 505	60 822	10 011	139 021	2 243	26 450	243 052
0459 Cereales sin moler (no especificados)	30 843	111	68 734	103 754	7 168	20 679	231 289
0814 Harina de carne y pescado para alimentación animal	21 320	19 191	3 668	57 628	62 045	37 157	201 009
0138 Otros preparados o conservas de carne	344	70 967	650	80 144	6	30 162	182 273
4212 Aceite de soya	23 914	1 667	1 847	11 705	8 226	116 915	164 274
0535 Jugos de frutas y jugos de legumbres	3 799	14 766	660	50 915	1 729	31 763	103 632
0713 Extractos y esencias de café y similares	18	42 307	4 202	35 200	2 024	4 342	88 093
0311 Pescado fresco, refrigerado o congelado	10 241	29 319	975	9 693	2 382	13 471	66 081
25172 Pulpa de madera al sulfato blanqueada	37 713	0	0	5 059	0	2 861	45 633
0545 Otras legumbres frescas	12 371	19 984	44	1 464	9	2 753	36 625
07231 Pasta de cacao	14 405	13 869	109	907	2 052	1 603	32 945
0114 Aves de corral, muertas o limpias	163	22	14	616	—	4 332	5 147
4216 Aceite de girasol	0	0	—	540	—	—	540
<b>TOTAL</b>	<b>671 559</b>	<b>2 370 200</b>	<b>607 093</b>	<b>3 611 162</b>	<b>1 226 473</b>	<b>1 740 261</b>	<b>10 226 748</b>

<sup>a</sup> Incluye Europa oriental (Albania, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Rumanía), Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Asia (República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, Mongolia y Vietnam).

<sup>b</sup> Código uniforme de comercio internacional, primera revisión.

Fuente: CEPAL/FAO 1988. División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, sobre la base de datos de BADECFL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe).

**Cuadro 5. ALADI y MCCA: exportaciones de productos agrícolas hacia ALADI, Estados Unidos, Japón, CEE, países de economía centralmente planificada (PECP)<sup>a</sup> y resto del mundo, 1975 (%)**

Partida CUCI rev. 1 <sup>b</sup> /descripción	ALADI	Estados Unidos	Japón	CEE	PECP <sup>a</sup>	Resto del mundo	Total
0711 Café verde o tostado sucedáneos	3.0	34.7	2.7	39.6	6.0	13.9	100.0
0611 Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar	2.7	27.7	11.2	18.6	10.6	29.3	100.0
2631 Seda en bruto (no torcida)	6.5	6.4	31.9	29.7	6.3	19.2	100.0
2214 Soya (excepto la harina fina y gruesa)	0.0	0.0	1.3	82.0	13.3	3.4	100.0
0440 Maíz sin moler	18.1	0.3	0.2	44.2	27.8	9.3	100.0
0813 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	0.5	0.0	0.5	67.3	22.7	9.1	100.0
0612 Azúcar refinada y otros de remolacha y caña	15.9	18.4	0.0	4.5	24.2	37.0	100.0
0513 Plátanos frescos (incluido bananos)	8.3	51.6	1.2	28.5	4.8	5.7	100.0
0410 Trigo y comuña sin moler	15.3	0.7	0.2	13.6	41.1	29.2	100.0
0111 Carne de ganado vacuno	11.4	31.2	0.0	33.4	8.4	15.5	100.0
0721 Cacao en grano, crudo o tostado	6.9	39.7	2.6	26.7	20.8	3.4	100.0
0313 crustáceos y moluscos	1.0	91.2	5.0	2.3	0.0	0.5	100.0
1210 Tabaco en bruto	1.9	25.0	4.1	57.2	0.9	10.9	100.0
0459 Cereales sin moler (no especificados)	13.3	0.0	29.7	44.9	3.1	8.9	100.0
0814 Harina de carne y pescado para alimentación animal	10.6	9.5	1.8	28.7	30.9	18.5	100.0
0138 Otros preparados, o conservas de carne	0.2	38.9	0.4	44.0	0.0	16.5	100.0
4212 Aceite de soya	14.6	1.0	1.1	7.1	5.0	71.2	100.0
0535 Jugos de frutas y jugos de legumbres	3.7	14.2	0.6	49.1	1.7	30.6	100.0
0713 Extractos y esencias de café y similares	0.0	48.0	4.8	40.0	2.3	4.9	100.0
0311 Pescado fresco, refrigerado o congelado	15.5	44.4	1.5	14.7	3.6	20.4	100.0
25172 Pulpa de madera al sulfato blanqueada	82.6	0.0	0.0	11.1	0.0	6.3	100.0
0545 Otras legumbres frescas	33.8	54.6	0.1	4.0	0.0	7.5	100.0
07231 Pasta de cacao	43.7	42.1	0.3	2.8	6.2	4.9	100.0
0114 Aves de corral, muertas o limpias	3.2	0.4	0.3	12.0	0.0	84.2	100.0
4216 Aceite de girasol	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>6.6</b>	<b>23.2</b>	<b>5.9</b>	<b>36.3</b>	<b>12.0</b>	<b>17.0</b>	<b>100.0</b>

a Incluye Europa oriental (Albania, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Rumanía), Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Asia (República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, Mongolia y Vietnam).

b Código uniforme de comercio internacional, primera revisión.

Fuente: CIPAL/FAO 1988. División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CIPAL, sobre la base de datos de BADI/CITL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe).

**Cuadro 6. ALADI y MCCA: exportaciones de productos agrícolas hacia ALADI, Estados Unidos, Japón, CEE, países de economía centralmente planificada (PECP)<sup>a</sup> y resto del mundo, 1984 (Miles de dólares FOB)**

Partida CUCI rev. 1 <sup>b</sup> /descripción	ALADI	Estados Unidos	Japón	CEE	PECP <sup>a</sup>	Resto del mundo	Total
0711 Café verde o tostado	98 518	2 124 388	381 155	2 595 315	246 408	999 542	6 445 326
sucédáneos							
0611 Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar	57 727	380 137	2 956	8 844	115 094	114 032	678 790
2631 Seda en bruto (no torcida)	51 183	141 338	145 167	236 657	55 755	97 489	727 589
2214 Soya (excepto la harina fina y gruesa)	218 730	27	—	1 011 896	59 464	113 810	1 403 927
0440 Maíz sin moler	56 066	7 973	12 855	180 041	267 732	259 399	784 066
0813 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	11 109	54	18 166	1 364 814	546 490	243 690	2 184 323
0612 Azúcar refinada y otros de remolacha y caña	44 289	13 759	—	5 312	4 421	198 767	266 548
0513 Plátanos frescos (incluido bananos)	25 084	568 913	698	262 639	18 522	38 969	914 825
0410 Trigo y comuña sin moler	219 852	6	0	23 106	399 682	334 391	977 037
0111 Carne de ganado vacuno	45 602	45 974	3 459	226 906	52 762	240 931	615 634
0721 Cacao en grano, crudo o tostado	15 079	127 895	14 357	82 457	127 236	13 094	380 118
0313 Crustáceos y moluscos	3 747	894 853	77 671	60 997	536	17 867	1 055 671
1210 Tabaco en bruto	18 806	183 853	13 344	274 077	20 376	96 782	607 238
0459 Cereales sin moler (no especificados)	63 465	198	123 723	55 427	224 381	18 792	485 986
0814 Harina de carne y pescado para alimentación animal	18 991	32 156	21 841	178 322	68 604	123 516	443 430
0138 Otros preparados o conservas de carne	3 387	186 246	1 517	188 416	7	100 723	480 296
4212 Aceite de soya	174 451	68	707	24 514	72 669	623 402	895 811
0535 Jugos de frutas y jugos de legumbres	2 448	985 041	7 518	395 681	5 737	155 950	1 552 375
0713 Extractos y esencias de café y similares	980	139 122	38 226	114 177	14 238	49 903	356 646
0311 Pescado fresco, refrigerado o congelado	16 198	62 275	30 791	68 344	29 283	45 945	252 836
25172 Pulpa de madera al sulfato blanqueada	87 430	61 182	78 942	241 427	23 753	33 957	526 691
0545 Otras legumbres frescas	9 201	185 941	570	7 671	—	18 880	222 263
07231 Pasta de cacao	27 926	111 717	4 729	16 681	95 525	10 962	267 540
0114 Aves de corral, muertas o limpias	2 537	9	15 069	17 947	11	234 205	269 778
4216 Aceite de girasol	34 709	59	—	49 334	125 521	211 151	420 774
<b>TOTAL</b>	<b>1 307 515</b>	<b>6 253 184</b>	<b>993 461</b>	<b>7 691 002</b>	<b>2 574 207</b>	<b>4 396 149</b>	<b>23 215 518</b>

a Incluye Europa oriental (Albania, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Rumanía), Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Asia (República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, Mongolia y Vietnam).

b Código uniforme de comercio internacional, primera revisión.

Fuente: CEPAL/FAO 1988, División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, sobre la base de datos de BADECEL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe).

**Cuadro 7. ALADI y MCCA: exportaciones de productos agrícolas hacia ALADI, Estados Unidos, Japón, CEE, países de economía centralmente planificada (PECP)<sup>a</sup> y resto del mundo, 1984 (%)**

Partida CUCI rev. 1 <sup>b</sup> /descripción	ALADI	Estados Unidos	Japón	CEE	PECP <sup>a</sup>	Resto del mundo	Total
0711 Café verde o tostado sucedáneos	1.5	33.0	5.9	40.3	3.8	15.5	100.0
0611 Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar	8.5	56.0	0.4	1.3	17.0	16.8	100.0
2631 Seda en bruto (no torcida)	7.0	19.4	20.0	32.5	7.7	13.4	100.0
2214 Soya (excepto la harina fina y gruesa)	15.6	0.0	0.0	72.1	4.2	8.1	100.0
0440 Maíz sin moler	7.2	1.0	1.6	23.0	34.1	33.1	100.0
0813 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	0.5	0.0	0.8	62.5	25.0	11.2	100.0
0612 Azúcar refinada y otros de remolacha y caña	16.6	5.2	0.0	2.0	1.7	74.6	100.0
0513 Plátanos frescos (incluido bananos)	2.7	62.2	0.1	28.7	2.0	4.3	100.0
0410 Trigo y comuña sin moler	22.5	0.0	0.0	2.4	40.9	34.2	100.0
0111 Carne de ganado vacuno	7.4	7.5	0.6	36.9	8.6	39.1	100.0
0721 Cacao en grano, crudo o tostado	4.0	33.6	3.8	21.7	33.5	3.4	100.0
0313 Crustáceos y moluscos	0.4	84.8	7.4	5.8	0.1	1.7	100.0
1210 Tabaco en bruto	3.1	30.3	2.2	45.1	3.4	15.9	100.0
0459 Cereales sin moler (no especificados)	13.1	0.0	25.5	11.4	46.2	3.9	100.0
0814 Harina de carne y pesado para alimentación animal	4.3	7.3	4.9	40.2	15.5	27.9	100.0
0138 Otros preparados o conservas de carne	0.7	38.8	0.3	39.2	0.0	21.0	100.0
4212 Aceite de soya	19.5	0.0	0.1	2.7	8.1	69.6	100.0
0535 Jugos de frutas y jugos de legumbres	0.2	63.5	0.5	25.5	0.4	10.0	100.0
0713 Extractos y esencias de café y similares	0.3	39.0	10.7	32.0	4.0	14.0	100.0
0311 Pescado fresco, refrigerado o congelado	6.4	24.6	12.2	27.0	11.6	18.2	100.0
25172 Pulpa de madera al sulfato blanqueada	16.6	11.6	15.0	45.8	4.5	6.4	100.0
0545 Otras legumbres frescas	4.1	83.7	0.3	3.5	0.0	8.5	100.0
07231 Pasta de cacao	10.4	41.8	1.8	6.2	35.7	4.1	100.0
0114 Aves de corral, muertas o limpias	0.9	0.0	5.6	6.7	0.0	86.8	100.0
4216 Aceite de girasol	8.2	0.0	0.0	11.7	29.8	50.2	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>5.6</b>	<b>26.9</b>	<b>4.3</b>	<b>33.1</b>	<b>11.1</b>	<b>18.9</b>	<b>100.0</b>

a Incluye: Europa oriental (Albania, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Rumanía), Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Asia (República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, Mongolia y Vietnam).

b Código uniforme de comercio internacional, primera revisión.

Fuente: CEPAL/FAO 1988. División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, sobre la base de datos de RADFCEL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe).

esas economías. En cuanto a las perspectivas: “No hay indicios de que la economía mundial de los productos básicos se esté recuperando. Ha persistido la sostenida y espectacular disminución de los precios de casi todos los productos básicos. El estancamiento de la demanda y el exceso de la oferta de la mayoría de los productos básicos siguen siendo una característica de los mercados mundiales de productos básicos. . .” (UNCTAD 1986:1).

Lo anterior era una apreciación de la UNCTAD en 1986, pero las cifras disponibles para 1987 revelan solamente algunas recuperaciones de los precios, de lo que no puede deducirse ningún cambio en la tendencia. Aun con esas recuperaciones, por lo demás modestas, los precios de los productos básicos en el mercado mundial siguen estando muy por debajo del nivel que tuvieron en 1980 (Cuadro 8). El cuadro incluye también los índices de precios de ocho de los ya mencionados principales productos agrícolas en el período 1981-87. Con la excepción del banano y el tabaco, todos los precios han seguido una tendencia a la baja, encontrándose en 1987, en promedio, un 25% por debajo de su nivel en 1980, y en el caso del maíz un 43%.

**Cuadro 8. Índices de precios de productos básicos en el mercado mundial según principales categorías, y de algunos seleccionados, 1980-1987 (1980 = 100)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Mundo</b>							
Alimentos	96.8	82.1	89.3	88.6	74.9	65.9	67.4
Bebidas	79.3	79.6	86.1	100.0	88.3	101.8	73.3
Materias primas agrícolas	87.5	83.7	85.2	91.4	77.8	79.0	105.5
Metales	84.8	74.8	78.5	74.2	69.7	65.5	78.5
Productos básicos no combustibles	89.9	80.6	85.6	87.4	76.0	73.1	79.4
<b>Productos seleccionados<sup>a</sup></b>							
Banano	107.0	99.9	114.4	98.5	101.4	105.4	100.5
Carne de vacuno	89.6	86.6	88.4	82.4	78.0	75.9	86.4
Cacao (en grano)	79.8	66.9	81.4	92.0	86.6	79.5	76.7
Café (todo tipo)	76.8	83.4	84.9	93.7	88.6	113.0	71.2
Algodón	88.6	73.8	84.2	83.8	72.2	64.8	78.0
Maíz	105.5	83.9	107.6	108.7	88.6	70.1	56.8
Semilla de soya	97.4	82.5	95.1	95.2	75.8	70.4	72.8
Azúcar	65.7	66.3	73.4	72.4	67.8	69.8	72.7
Tabaco	112.8	128.1	130.1	130.2	129.3	114.7	110.1

<sup>a</sup> Referencias: **Banano**, América Latina, puertos Estados Unidos; **carne de vacuno**, todos los orígenes; **cacao en grano**, Nueva York y Londres; **café**, Nueva York; **algodón**, Estados Unidos; **maíz**, Chicago; **semilla de soya**, Rotterdam; **azúcar**, precio de importación Estados Unidos; **tabaco**, Estados Unidos, todos los mercados.

Fuente: FMI 1987b, y elaboración propia de los autores.

En el comercio mundial de productos agrícolas, América Latina ha venido perdiendo terreno. La exportación agrícola mundial aumentó en 1970-84 a razón de 11.4% por año, o sea, 1% más que la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas latinoamericanas. Por tal motivo, la participación relativa de América Latina en las exportaciones agrícolas mundiales disminuyó de 13.5% en 1970 a 12.8% en 1984 (Cuadro 9). Los productos que han reducido más su participación en el comercio agrícola mundial fueron: café, cacao, trigo, banano y azúcar. Conservaron su posición relativa el algodón y el maíz, y registró un espectacular crecimiento la exportación de soya. Por el contrario, la posición de América Latina como región importadora aumentó en el mismo período indicado, pasando de 3.8% a 4.8% de las importaciones mundiales de productos agrícolas (Cuadro 10).

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

Cuadro 9. Origen de las importaciones mundiales de productos agrícolas, 1960-1984 (%)

Exportado por	1960	1965	1970	1975	1980	1984
Países desarrollados con economía de mercado	53.0	56.0	58.9	62.9	63.8	62.9
Estados Unidos y Canadá	13.0	9.8	13.9	17.0	16.7	16.4
Europa	22.1	26.7	31.2	33.5	35.1	33.8
Países de economía centralmente planificada (PECP)	10.9	12.4	9.6	9.1	8.1	7.6
Países en desarrollo, excepto América Latina	29.7	24.2	18.5	15.6	16.4	16.7
América Latina	6.4	7.4	13.5	12.4	11.7	12.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL/FAO 1988, sobre la base de UNCTAD 1972, 1983, 1986.

**Cuadro 10. Destino de las exportaciones mundiales de productos agrícolas, 1960-1984 (%)**

<b>Importado por</b>	<b>1960</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1984</b>
Países desarrollados con economía de mercado	71.6	71.2	72.9	67.4	64.0	63.0
Estados Unidos y Canadá	13.8	11.9	12.2	8.7	8.0	10.3
Europa	49.2	49.5	48.1	46.7	44.9	40.4
Países de economía centralmente planificada (PECP)	11.1	12.4	11.6	11.6	12.4	11.8
Países en desarrollo, excepto América Latina	13.9	13.1	11.8	16.3	18.2	20.4
América Latina	3.4	3.3	3.8	4.7	5.4	4.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CEPAL/FAO 1988, sobre la base de UNCTAD 1972, 1983, 1986.

## POLITICAS AGRICOLAS DE LOS PAISES DESARROLLADOS Y SUS EFECTOS EN EL MERCADO MUNDIAL Y EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Como se desprende de lo expuesto anteriormente, los últimos 15 años han sido difíciles para las exportaciones agrícolas latinoamericanas y ello debido a la producción de grandes excedentes exportables en los países desarrollados. Adicionalmente, la revalorización del dólar durante un período colocó a los exportadores latinoamericanos en posición menos competitiva frente a la CEE. La baja posterior de la cotización del dólar no favoreció a América Latina como se hubiera podido esperar, debido a que dicha baja coincidió con la caída de los precios de los productos básicos. “Los principales exportadores –Argentina, Brasil, Colombia y Centroamérica– se encaran a un período de intensa competencia en materia de cultivos de clima templado y ganadería, y de precios reales descendentes en la mayoría de los productos tropicales” (BID 1986:88).

### **Objetivos de las políticas agrícolas de los países desarrollados**

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

- **Apoyo a los ingresos agrícolas.** A menudo se aspira a establecer un nivel equiparable de los ingresos agrícolas y no agrícolas.
- **Estabilidad de los ingresos agrícolas.** Ello implica aislar a los agricultores de los países desarrollados de la inestabilidad característica del mercado mundial, mediante subsidios, precios garantizados y otras medidas.
- **Seguridad alimentaria y autosuficiencia.** Se busca aislar a los países desarrollados de la incertidumbre de los suministros alimentarios importados. En varios casos la dinámica de la producción agrícola ha tenido como consecuencia rebasar el nivel de la autosuficiencia y generar excedentes exportables.

### **Los instrumentos de la política agrícola**

Los objetivos enumerados se persiguen mediante la aplicación de diversos instrumentos de política agrícola, cuyos efectos se hacen sentir en los productores de los países desarrollados, en unos casos, y en el comercio mundial, en otros. Entre los instrumentos de efectos internos

se cuentan las políticas de precios; los programas de almacenamiento; los subsidios para la compra de insumos y servicios que inciden en los costos de producción.

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

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

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

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

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

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

Otro instrumento más de comercio administrado son los subsidios a la exportación. Así como el arancel variable a la importación garantiza la presencia del productor en el mercado interno –aunque sus precios sean superiores al precio mundial–, los subsidios a la exportación o los reintegros dan por resultado que los exportadores sean competitivos en el mercado mundial, aunque sus costos y precios internos sean más elevados que los de sus competidores del mundo en desarrollo. Además de los subsidios, los países centrales apoyan las exportaciones mediante créditos a tasas preferenciales, seguros de exportación y programas de penetración de mercados exteriores, entre otras formas.

## **Políticas aplicadas en relación con productos seleccionados**

Por la importancia que tiene para América Latina el comercio de granos, carne de vacuno y oleaginosas, se indican enseguida cuáles son las políticas e instrumentos que tienen mayor incidencia en ese comercio (FAO 1988).

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

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

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

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

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

## **Efectos de las políticas aplicadas**

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

La agricultura de los países desarrollados se ha transformado en proporciones sin precedente. Ello ha sido posible mediante activos programas de difusión de las innovaciones; la rápida sustitución de la mano de obra por capital cuando los agricultores emigran a las ciudades; una demanda floreciente de productos agrícolas en el mercado mundial; y una creciente concentración de las pequeñas explotaciones en grandes unidades. El incremento de la producción ha hecho posible alcanzar una situación de autosuficiencia y de producción excedentaria. Como importadores los países desarrollados redujeron su participación en el mercado mundial de 73% a 63% en el período 1970-84, mientras como exportadores aumentaron su participación de 59% a 63% en el mismo período (Cuadros 9 y 10).

En virtud de las políticas e instrumentos utilizados, la producción alimentaria de los países desarrollados creció de tal manera que no sólo tienen garantizado el abasto de su mercado interno sino ocupan una posición preeminente en el mercado mundial. “Su proporción respecto de las exportaciones mundiales aumentó considerablemente, y ahora se cifra desde el 70 y más del 90% para todos los productos alimenticios importantes (trigo, cereales secundarios, carne y productos lácteos), salvo para el arroz y el azúcar” (FAO 1987:13-14). Como lo apunta la FAO, la oferta excesiva de productos alimenticios ha deprimido los precios en el mercado mundial, de tal modo que a principios de los ochenta estaban, en términos reales, entre 20% y 30% por debajo del nivel que tuvieron al iniciarse la década de los sesenta.

Para los países de América Latina esa evolución ha tenido consecuencias desastrosas, mientras que en los países desarrollados la caída de los precios mundiales no resintió el ingreso de los agricultores, pues en promedio han recibido un 40% más por su producción que lo hubieran recibido en el mercado mundial (FAO 1987:14).

## **Costo de las políticas aplicadas y algunas tendencias recientes**

Las políticas agrícolas de los principales países desarrollados tienen un costo elevadísimo. En el período 1982-85 el Gobierno de los Estados Unidos destinó más de 60 000 millones de dólares a los programas de sostenimiento del sector agrícola. En igual período, la CEE gastó 59 800 millones de dólares con el mismo objeto. Por su parte, el Japón gastó unos 51 200 millones de dólares en el período 1980-83. De este último país no hay cifras disponibles para años más recientes, pero se tiene conocimiento de que los Estados Unidos y la CEE destinaron 26 000 y 23 000 millones de dólares, respectivamente, en sus presupuestos de 1987-88 para programas de apoyo a la agricultura. “Los programas de apoyo a la agricultura representaron el 12% del déficit presupuestario de Estados Unidos, financiado con ahorro

externo no sólo proveniente del mundo desarrollado sino también de las remesas netas de capital de los deudores en desarrollo. Asimismo, los programas agrícolas son responsables de la mayor parte del déficit del presupuesto de la CEE” (CEPAL 1988a:27).

A pesar de que la carga de los programas de apoyo no recae en su totalidad sobre los contribuyentes de los países desarrollados, el peso de esa carga ha llegado a ser tan grande que se ha comenzado a cuestionar las políticas agrícolas en vigor. Además, la creciente generación de excedentes agrícolas provoca numerosos problemas entre los propios países desarrollados. En la CEE se debate actualmente la reforma de la Política Agrícola Común (PAC), con vistas a reducir los excedentes estructurales en algunos sectores. En los últimos tres años, la CEE ha tratado de limitar el incremento de los precios agrícolas garantizados, ha establecido cuotas de producción lechera y reducido el apoyo cuantitativamente ilimitado a la mayoría de los productos. En abril de 1986, con efecto en 1986-87, los Ministros de Agricultura de la CEE establecieron un impuesto del 3% a la producción de cereales y redujeron en 3% las cuotas de producción de leche.

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

En 1985 los Estados Unidos pusieron en vigor la Ley de Seguridad Alimentaria con efecto hasta 1990. La Ley dispone una reducción gradual de los precios meta, y mediante una fórmula establece una vinculación entre el precio de compra por parte del Estado y el promedio de los precios reales del mercado durante algunos años anteriores. La Ley permite reducir, a discreción, los tipos de interés de los créditos agropecuarios, si los precios de la temporada anterior fueron bajos o si la aplicación de la fórmula antes mencionada reduce la competitividad de los productores norteamericanos. La Ley contempla la reducción de la superficie cultivada cuando las existencias sobrepasan cierto nivel, y aumenta los subsidios a la exportación. En conclusión, el apoyo tradicional a la producción no se modifica mayor cosa; lo que cambia es la forma de dar y financiar ese apoyo.

“En cuanto a las subvenciones a la exportación, la asistencia directa adicional a los exportadores de los Estados Unidos, como complemento de la que se concede en virtud del Programa de Mejora de las Exportaciones, creado por el Gobierno de los Estados Unidos en mayo de 1985, hará que bajen aún más los precios del mercado internacional de los productos básicos afectados y de los sucedáneos que compiten con ellos, y aumentará la competencia ya muy intensa en esos mercados” (UNCTAD 1986:47).

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

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

# 4

## COMERCIO AGRICOLA INTRAZONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En esta sección se pasará revista al intercambio comercial agrícola entre los países latinoamericanos, y dado que en la sección siguiente se sugerirán algunas acciones que podrían tomarse en este aspecto, es de interés señalar el marco institucional en que se realiza ese intercambio, sobre el cual habrán de incidir en el futuro las decisiones sobre cooperación regional. Ese marco institucional es, por excelencia, el conformado por los procesos de integración, sin que éstos agoten las formas y posibilidades de cooperación. Se principiará por el más antiguo de los esquemas de integración que es el centroamericano.

### El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

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

El Protocolo dispone la coordinación de las políticas y programas de abastecimiento y estabilización de precios de los granos mencionados. Además, contiene disposiciones sobre importaciones y exportaciones de los mismos, y crea un órgano no previsto en el Tratado General, la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios. La Comisión ha funcionado normalmente, lo cual no quiere decir que se hayan alcanzado los objetivos del Protocolo. En particular, ha sido muy difícil contar con una política regional de estabilización de precios, pues en años recientes la disparidad de los mismos lo ha hecho prácticamente imposible. En cuanto al intercambio de granos básicos debe tenerse en cuenta que todos los países centroamericanos son productores de los mismos y, en consecuencia, son los déficit en el abastecimiento nacional los que dan origen al comercio dentro de la zona. En este aspecto hay buenas experiencias. Sin embargo, las importaciones extrarregionales son muy superiores a las compras dentro de la región (Cuadro 11), lo que pone de manifiesto la creciente insuficiencia de la producción centroamericana e involucra los suministros norteamericanos mediante programas de asistencia. La producción centroamericana descansa en gran parte en pequeños agricultores tradicionalmente situados al margen de las políticas públicas.

Además, muchas de las expectativas que pudieron haberse tenido con respecto a la integración agrícola, se vieron frustradas por la salida de Honduras del MCCA a partir de 1970, que era uno de los socios de la región más importantes en materia agrícola.

**Cuadro 11. Mercado Común Centroamericano: importaciones intra y extrarregionales de maíz, frijol y arroz<sup>a</sup>, 1976-1985 (Miles de dólares)**

Año	Maíz		Frijol		Arroz	
	MCCA	Resto del mundo	MCCA	Resto del mundo	MCCA	Resto del mundo
1976	3 133	5 383	2 143	3 272	65	789
1977	1 308	7 466	211	1 168	2 563	2 752
1978	466	33 612	851	3 776	4 174	6 482
1979	1 253	11 930	2 945	3 979	3 591	11 251
1980	5 785	49 690	811	25 718	10 066	23 774
1981	6 482	29 806	2 290	32 122	7 862	15 215
1982	3 420	24 733	3 188	10 339	808	2 343
1983	4 977	55 427	2 639	5 680	—	—
1984	—	—	4 245	12 593	—	—
1985	2 398	14 930	1 437	7 901	249	13 081
<b>Promedio</b>						
1976/80	2 389	21 616	1 392	7 583	4 092	9 010
1981/85	3 455	24 979	2 760	13 727	1 784	6 128
<b>% MCCA/resto del mundo</b>						
1976/80	11	—	18	—	45	—
1981/85	14	—	20	—	29	—

a El protocolo especial de granos básicos incluye el sorgo, pero prácticamente no participa en el comercio intrazonal. Las importaciones extrazonales promediaron US\$ 1 366 miles en 1976/80 y US\$ 568 miles en 1981/85.

Fuente: SIECA 1987, y elaboración propia de los autores.

**Conviene aquí anotar lo que han indicado algunos estudiosos sobre los efectos de esta situación. Entre otros aspectos, se señala:**

**La profunda subalimentación de la región que no ha mejorado pese al crecimiento económico experimentado entre 1950 y 1980, tiende actualmente a deteriorarse aún más. Esto apunta al hecho de que el régimen de acumulación imperante, caracterizado por el fomento de la agroexportación y el insuficiente apoyo a la producción de granos básicos, produce una inseguridad alimentaria para sectores significativos de la población y además una creciente insuficiencia alimentaria (Arroyo y Arias 1987:24).**

Los mismos autores agregan que "... en el caso de sociedades mayoritariamente rurales y que han centrado su desarrollo en la agricultura, no es posible pensar a largo plazo en una seguridad alimentaria en base a importaciones, o peor aún, a partir de la ayuda alimentaria internacional que es por naturaleza precaria y que ata políticamente" (Arroyo y Arias 1987:12).

Por ello, estos autores concluyen que:

Si la región centroamericana se propusiese solamente satisfacer las necesidades mínimas de toda la población –que sufre hoy diferentes grados de desnutrición– y además mantener los niveles de consumo actuales del resto de la población, necesitaría en el año 2000 producir, *sólo en términos de granos básicos*, 6.2 millones de toneladas, es decir casi el doble de los 3.4 millones producidos en 1985 (Arroyo y Arias 1987:24).

Los autores indican con claridad que en el caso centroamericano es necesario adoptar medidas para apresurar una adecuada evolución biotecnológica, una complementación productiva y una política efectiva de integración agrícola regional, para asegurar la alimentación de los países centroamericanos.

Por su parte, los principales productos de exportación (café, algodón y azúcar, por ejemplo) no gozan de libre comercio, pero nada cambiaría si lo tuvieran. En general, los productos agrícolas se intercambian en régimen de libre comercio y constituyen aproximadamente un 10% del intercambio en el MCCA.

En consecuencia, las bases institucionales para un comercio agrícola más intenso están dadas, pero no es por el lado de las restricciones comerciales donde están los obstáculos para incrementarlo (Cuadros 12 y 13).

## La ALALC/ALADI

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

En 1987 y con base en la Resolución 15 (III) del Consejo de Ministros de la ALADI, se negoció un nuevo compromiso para la recuperación y expansión del comercio intrarregional, que fue aprobado en junio de 1988. Este acuerdo tiene principalmente los propósitos de impulsar el comercio recíproco y lograr un incremento sostenido del mismo. Asimismo, contempla que sus resultados tengan una adecuada reciprocidad para evitar la profundización de los desequilibrios del intercambio intrarregional. Entrará en vigor cuando se depositen los instrumentos de al menos cuatro de los países miembros, y en el territorio de cada uno de ellos (IICA 1988).

Los acuerdos de alcance parcial son aquéllos en que no participa la totalidad de miembros de la ALADI (Art. 7), y podrán ser agropecuarios, entre otros (Art. 8). Por su parte, “los acuerdos agropecuarios tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional. Deben contemplar elementos de flexibilidad que tengan en cuenta las características socioeconómicas de la producción de los países participantes. Estos acuerdos

podrán estar referidos a productos específicos o a grupos de productos y podrán basarse en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales. Se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto” (Art. 12).

Las exportaciones agrícolas intrazonales de la ALALC/ALADI aumentaron desde la firma del Tratado de Montevideo de 1960, pero aun así el coeficiente de autoabastecimiento es muy inferior al coeficiente de exportaciones agrícolas al resto del mundo. En un estudio elaborado para la FAO, que analiza el valor de las exportaciones de 10 productos que realizan países miembros exportadores netos de los mismos, se estableció que la participación del mercado de la ALADI en relación con la correspondiente al resto del mundo disminuyó en el caso del trigo, del aceite de soya y del aceite de palma; se mantuvo sin

Cuadro 12. América Latina: tasas de crecimiento de las exportaciones intrarregionales, a precios corrientes (%)

Países	1970-1975	1975-1980	1970-1980	1980-1984
<b>ALADI</b>				
Argentina	11.8	15.6	13.7	- 8.1
Bolivia	76.5	19.1	45.0	-33.2
Brasil	16.8	15.6	16.2	- 8.2
Colombia	30.3	7.6	18.4	-17.0
Chile	28.6	30.9	29.7	-21.4
Ecuador	27.3	34.1	25.7	-23.5
México	34.7	5.8	19.4	5.1
Paraguay	29.2	5.8	16.9	-11.0
Perú	36.2	- 7.8	12.0	-20.7
Uruguay	37.6	27.3	32.3	-16.0
Venezuela	46.7	27.2	36.6	-25.9
<b>Total</b>	<b>19.8</b>	<b>15.1</b>	<b>17.4</b>	<b>-12.2</b>
<b>MCCA</b>				
Costa Rica	23.6	13.3	18.4	- 4.8
El Salvador	8.2	13.3	10.7	- 8.5
Guatemala	2.5	30.7	15.7	- 5.3
Honduras	- 5.4	28.5	10.2	- 3.9
Nicaragua	13.4	-16.5	- 2.7	14.9
<b>Total</b>	<b>9.6</b>	<b>16.0</b>	<b>12.7</b>	<b>- 3.9</b>
<b>Total</b>	<b>18.7</b>	<b>15.2</b>	<b>16.9</b>	<b>-11.4</b>

Fuente: CEPAL/FAO 1988, con base en datos de BADECEL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe).

cambios en la exportación de mantequilla y de maíz; y aumentó en la exportación de carne de vacuno, leche, queso, arroz y semilla de soya (FAO 1988). En el Cuadro 14 se presentan los valores de la exportación total de los 10 productos en tres períodos: 1971-75, 1976-80 y 1981-85. El Cuadro incluye, asimismo, los porcentajes de participación de la ALADI y del resto del mundo en la exportación total, y los porcentajes de participación en el total de los dos principales mercados exteriores de la ALADI (los Estados Unidos y la CEE), con los cuales se puede comparar el coeficiente de participación del mercado de la ALADI. Se desprende del cuadro mencionado que las exportaciones intrazonales tuvieron su más alto nivel en 1976-80, período en que representaron el 16.7% de la exportación total de los 10 productos seleccionados, en tanto que en 1981-85 la participación relativa de éstos cayó al 12.6%.

Cuadro 13. América Latina: tasas de crecimiento de las exportaciones intrarregionales, a precios constantes de 1980 (%)

Países	1970-1975	1975-1980	1970-1980	1980-1984
<b>ALADI</b>				
Argentina	- 2.5	1.7	- 0.4	- 1.4
Bolivia	52.6	- 2.7	21.9	-33.6
Brasil	1.7	5.1	3.4	- 4.6
Colombia	19.1	- 7.5	5.0	-15.1
Chile	27.7	15.0	21.2	-14.5
Ecuador	23.0	4.9	13.6	-20.2
México	17.9	- 5.7	5.4	9.0
Paraguay	10.2	- 1.1	4.4	-12.2
Perú	22.8	-17.1	0.9	-16.8
Uruguay	26.6	12.6	19.4	-10.3
Venezuela	5.9	7.0	6.5	-25.5
<b>Total</b>	<b>6.1</b>	<b>1.5</b>	<b>3.8</b>	<b>- 7.0</b>
<b>MCCA</b>				
Costa Rica	12.4	0.9	6.5	- 0.8
El Salvador	- 1.6	0.5	- 0.5	- 8.0
Guatemala	- 5.8	16.4	4.7	- 3.0
Honduras	-15.1	14.1	- 1.5	- 3.4
Nicaragua	4.3	-26.2	-12.3	17.3
<b>Total</b>	<b>0.2</b>	<b>3.0</b>	<b>1.6</b>	<b>- 1.5</b>
<b>Total</b>	<b>5.6</b>	<b>1.7</b>	<b>3.6</b>	<b>- 6.5</b>

Fuente: CEPAL/FAO 1988, con base en datos de BADECEL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe).

**Cuadro 14. ALADI: exportaciones intrazonales y al resto del mundo de 10 productos seleccionados<sup>a</sup>, 1971-1985 (Millones de dólares)**

	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Total	8 709	15 137	22 540
<b>Porcentaje sobre total<sup>b</sup></b>			
ALADI	11.1	16.7	12.6
Resto del mundo	88.9	83.3	87.4
(Estados Unidos)	(2.1)	(3.6)	(2.1)
(CEE)	(46.4)	(29.8)	(18.0)

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

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

Fuente: FAO 1988.

Por su parte, un estudio que empleó una muestra de 44 productos agrícolas, que constituían dos terceras partes y más de la importación agrícola total, pudo establecer que las importaciones intrazonales fueron, en promedio, 24.2% de la importación total en el período 1980-83 (Valenzuela 1986:454-517). El Cuadro 15 recoge la información correspondiente. En promedio, la importación intrazonal (7 437 millones de dólares en todo el período) constituyó el 24.2% de la importación total de los productos de la muestra (30 774 millones de dólares). El cuadro mencionado incluye una información interesante, como es la relativa a las exportaciones que ALADI realizó de los 44 productos de la muestra al resto

**Cuadro 15. ALADI: importaciones intra y extrarregionales de una muestra de 44 productos agrícolas y exportaciones extrazonales de los mismos, 1980-1983 (Millones de dólares)**

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

Fuente: Valenzuela 1986, y elaboración propia de los autores.

del mundo. En promedio, las importaciones desde el resto del mundo constituyeron el 40% de las exportaciones hacia el resto del mundo, lo que revela un elevado potencial teórico de sustitución de importaciones.

Finalmente, con referencia a las exportaciones agrícolas totales de la ALADI, los Cuadros 12 y 13 presentan la información relativa a las tasas anuales de crecimiento de las exportaciones intrazonales de la ALADI, a precios corrientes y precios constantes, pudiéndose apreciar que después de 1970-75 la expansión de aquéllas perdió impulso e incluso tuvo una tasa negativa, tanto a precios corrientes (-12.2%) como a precios constantes (-7.0%).

## CARICOM

El Tratado que crea la Comunidad del Caribe –CARICOM– (1973) tiene un Anexo que establece el Mercado Común del Caribe, en el cual el artículo 48 se refiere a la “Comercialización de productos agrícolas” y el artículo 49 a la “Racionalización de la producción agrícola”. Conforme al primero, “los Estados Miembros acuerdan trabajar con la racionalización del comercio dentro del Mercado Común en ciertos productos seleccionados, teniendo especial cuidado en desarrollar la agricultura de los países de menor desarrollo”. A tal efecto, según lo dispone el artículo citado, la comercialización de aceites y grasas y otros productos agrícolas en tres distintos programas incorporados al Anexo, deben ser materia de convenios específicos. El mismo artículo en referencia dispone que “el consejo puede hacer recomendaciones para el desarrollo del comercio agrícola entre los Estados Miembros”.

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

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

No obstante las disposiciones citadas, los resultados han sido sumamente insatisfactorios, lo que, independientemente de otras consideraciones, subraya lo difícil que es un manejo adecuado de los problemas del sector agrícola, en particular cuando tienen que articularse varios Estados. En el informe del grupo de expertos designado en 1980 por el Consejo del Mercado Común se asienta lo que sigue: “El sector agrícola ha tenido un rendimiento insatisfactorio y no ha estado realizando su verdadero potencial para contribuir al desarrollo económico. En muchos países la producción y las exportaciones han estado declinando,

mientras las importaciones de alimentos se han expandido a una tasa elevada” (Caribbean Community Secretariat (s.f.):44).

El informe indica que hay diversas razones para lo anterior y señala que algunos de los problemas tendrán que ser abordados mediante políticas nacionales, como son las relativas a los precios, el mercadeo, la tenencia de la tierra y la prioridad que se otorga a la agricultura en el gasto público. “Pero las políticas regionales juegan también un papel sustancial para apoyar y complementar las políticas domésticas”. El informe hace referencia a este respecto a las posibilidades existentes de sustituir importaciones a nivel regional. “Pero no es suficiente el establecimiento de un régimen de comercio agrícola preferencial. Este debe ser apoyado mediante una infraestructura comercial regional, como son el transporte, la organización de la comercialización y sistemas de información sobre mercados” (Caribbean Community Secretariat (s.f.):45).

En 1985 se aprobaron nuevos acuerdos para estimular el comercio intrazonal de productos agrícolas, los cuales reemplazaron el Protocolo de Comercialización Agrícola, que era el mecanismo creado por el Tratado de Chaguaramas para regular dicho comercio. Los nuevos acuerdos fueron aprobados por el Comité Permanente de Ministros de Agricultura de la CARICOM y el Consejo del Mercado Común, y en julio de 1985 fueron aprobados por la Conferencia de Jefes de Gobierno. Conforme a las nuevas disposiciones los Estados Miembros de la CARICOM están obligados a eliminar todas las barreras al comercio intrarregional para los productos agrícolas incluidos en una lista previamente convenida. Simultáneamente, quedaron obligados a elevar los aranceles a la importación desde terceros países, todo lo cual debería estimular la sustitución de importaciones (INTAL 1985:144).

El comercio intrarregional de la CARICOM no ha llegado a ser una proporción significativa de las exportaciones totales. En su mayor parte, está constituido de productos agrícolas. Se dispuso de alguna información estadística –proporcionada por el IICA– que permitió caracterizar el comercio a grandes rasgos. En efecto, entre 1981 y 1985, las exportaciones de productos agrícolas constituyeron entre un 20 y un 80% de las exportaciones totales, según el país miembro de que se trate (excepto en los casos de Antigua, Bahamas y Trinidad y Tobago, para los que esa proporción fue menor).

Las importaciones de esos bienes oscilaron entre 20 y 70% en esos mismos años y países. La tendencia en el comercio de productos agrícolas muestra que, con el tiempo (1974 a 1984-85), crecen más las importaciones de origen de terceros países que las importaciones intrarregionales. A esta tendencia se agrega un aumento sostenido de las exportaciones de los países de la CARICOM a terceros mercados, con lo cual el balance global resultante es de una creciente dependencia externa en este tipo de bienes. En todo caso, como lo señala otra fuente (CEPAL 1986b:161), para los años 1975, 1980 y 1985, las exportaciones totales tuvieron un valor de 3.0, 5.6 y 3.3 miles de millones de dólares, respectivamente. El comercio intrarregional constituyó en su conjunto –en esos mismos años– el 7.2, el 6.3 y el 8.5% en el orden indicado.

## **El Acuerdo de Cartagena**

El Acuerdo de Cartagena dedica el Capítulo VII a la definición de objetivos y medidas para el desarrollo del sector agrícola, persiguiendo, entre otras metas, garantizar la seguridad alimentaria de los países andinos y el abastecimiento oportuno del mercado de los países miembros. De conformidad con lo dispuesto en el capítulo citado debe contarse con un

Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, y asimismo deben armonizarse las políticas y coordinarse los planes nacionales del sector agrícola. El Programa deberá ser flexible y no compulsivo, a diferencia de los programas sectoriales de desarrollo industrial en la versión original del Acuerdo de Cartagena, o los programas y los proyectos de integración industrial en el Acuerdo modificado por el Protocolo de Quito (1987).

En una primera etapa (1970-75) la atención dispensada al sector agrícola tuvo baja prioridad, debido a que la Junta del Acuerdo y los gobiernos nacionales concentraron sus esfuerzos en la programación industrial, para la cual el Acuerdo fijaba plazos perentorios. Por otra parte, no parece haber habido mucho interés en los gobiernos por avanzar en la dirección indicada por el Acuerdo. Sobre este particular las autoridades de la integración andina manifestaron en su oportunidad lo siguiente: "La Junta puede estar equivocada, pero debe declarar que su trato con los organismos gubernamentales correspondientes le permite pensar que existe renuencia clara por parte de éstos para comprometerse en acciones de envergadura" (Junta del Acuerdo de Cartagena 1979:101).

En una segunda etapa, de 1976 en adelante, se registró una mayor actividad sin que se llegara a formular el programa previsto en el Capítulo VII del Acuerdo. Siguiendo instrucciones de la Primera Reunión de Ministros de Agricultura y del Consejo Agropecuario, se sentaron las bases institucionales en que tendría que descansar el proceso de integración en el sector agrícola. Se estableció un sistema andino de información comercial agropecuaria, se elaboraron diagnósticos nacionales para establecer bolsas agropecuarias y se realizaron estudios para mejorar la infraestructura andina de comercialización, entre otras medidas.

"Sin embargo, debe hacerse explícito que dada la crítica naturaleza del sector, por su directo impacto en los sectores más pobres y menos atendidos socialmente, y por contradictorio que resulte a primera vista, las acciones ejecutadas hasta el presente, si bien auspiciosas, resultan aún preparatorias respecto de las que sería necesario ejecutar para llevar a la solución de fondo los problemas del campo, tales como los programas conjuntos de desarrollo agropecuario, la formulación de un plan indicativo o los sistemas comunitarios de comercialización" (Junta del Acuerdo de Cartagena 1979:102).

Durante su primera década de existencia, el Acuerdo de Cartagena tuvo resultados bastante modestos en el comercio agrícola intrarregional. En el período 1969-79 dicho comercio creció a una tasa de 1% al año. En la presente década ha habido una reducción sustancial del comercio intrasubregional agropecuario debido a las dificultades cambiarias, lo que indujo a los países a sustituir importaciones de origen intrarregional (Ossa y Fuentes 1986:389). En parte, la moderación de los resultados se ha explicado con el argumento de que los productos agrícolas de exportación andina (sobre todo café, banano y azúcar) son productos competitivos y no complementarios. "Este factor, aunado a la ausencia de una armonización de políticas, explica el escaso volumen del comercio entre los países miembros, que alcanza solo 3.8% de sus exportaciones agrícolas, cifra ésta muy inferior al promedio latinoamericano" (Ossa y Fuentes 1986:389).

La explicación, sin embargo, debe incorporar otros elementos de gran importancia pues tienen que ver con las tendencias que, en general, sigue la agricultura andina. Tales tendencias revelan el creciente desplazamiento de la producción interna por las importaciones extrarregionales, desplazamiento que ha sido favorecido por las políticas económicas de los países. Se favoreció la importación desde los países centrales con excedentes agrícolas subsidiados, y asimismo se facilitó la creación de una agroindustria que opera a base de insumos agrícolas importados.

“En menos de tres lustros el Grupo Andino aumentó sus importaciones de 87 a 92 por ciento del trigo que consumió; de 70 a 93 por ciento de la soya; del 15 al 68 por ciento de la cebada cervecera; de 5 a 42 por ciento del maíz duro; y de 11 a 17 por ciento de los lácteos” (Lajo 1988:586). Parece obvio, en consecuencia, que ante este cuadro de tendencias el comercio agrícola dentro del Grupo Andino tenga poca relevancia. Ha crecido la dependencia del abastecimiento procedente de los países centrales, al mismo tiempo que han aumentado las exportaciones a estos mercados (13% de incremento promedio anual en 1969-79, a precios corrientes) (Ossa y Fuentes 1986:389).

## Otras iniciativas<sup>6</sup>

Existen otras iniciativas de integración que se han desarrollado y fortalecido entre tres países de América del Sur (Argentina, Brasil y Uruguay). Ellas son el “Acta de Integración” suscrita entre Argentina y Brasil en julio de 1986, que establece un programa de cooperación e integración entre estos dos países, y la llamada “Acta de Colonia” suscrita por Argentina y Uruguay en 1985, mediante la cual se renueva y ajusta el Convenio Recíproco de Cooperación Económica (CAUCE) que estaba vigente entre ellos desde 1974 y sus protocolos de 1976.

Respecto del primero de estos acuerdos, los propósitos principales son los de incrementar el comercio bilateral, perfeccionar los medios de pago, buscar la mayor garantía en el abastecimiento alimentario y desarrollar sectores estratégicos. También se da un nuevo impulso a las tareas de estudio de ambos sistemas económicos. En materia comercial, los trabajos se han iniciado apoyando el intercambio de bienes de capital y armonizando la protección a esta actividad que es principal para las economías de estos países.

Respecto del segundo, representa un nuevo esfuerzo de cooperación donde ambos países se comprometen a impulsar aún más la integración entre ellos, a partir de la ampliación de sus mercados recíprocos. Las modalidades utilizadas en este caso permiten el acceso de bienes de capital al mercado uruguayo y estímulos para que Uruguay se beneficie del mercado argentino. Este es un caso que puede tomarse en cuenta en las actuales circunstancias para el diseño de la cooperación y la integración entre países de diferentes “tamaños” económicos.

---

6 Para esta sección, ver IICA 1988. El comercio de productos agropecuarios en el Area Sur: principales características, obstáculos y perspectivas. Santiago, Chile. Versión preliminar.

# 5

## RESTRICCIONES EXTERNAS, PERSPECTIVAS Y ORIENTACIONES OPERATIVAS

### Restricciones externas

En el Capítulo 2 se examinaron las políticas agrícolas y comerciales que aplican los países desarrollados, las cuales constituyen una severa restricción para la agricultura y el comercio exterior agrícola de América Latina y el Caribe. Recapitulando, esas políticas han implantado un complejo sistema de comercio administrado, han desarrollado una producción agrícola sustitutiva y han generado excedentes de producción que se comercializan fuertemente subsidiados, deprimiendo los precios mundiales de los productos agropecuarios.

A las anteriores restricciones hay que sumar otras de naturaleza macroeconómica que, siguiendo a la CEPAL, son en resumen las siguientes: un alto grado de impredecibilidad del comercio, afectado por la fluctuación de las tasas de interés, el proteccionismo y las tasas moderadas de expansión económica de la economía mundial; débiles efectos del comercio mundial en la economía latinoamericana (en 1980-87, América Latina y el Caribe aumentaron su volumen de exportaciones en 32%, pero tuvieron un saldo neto de -1% en su valor); el peso creciente de la deuda externa; y la violenta contracción del financiamiento externo (CEPAL 1988b). A lo anterior hay que agregar el efecto de "succión" que tiene para el comercio la política de fluctuaciones en las tasas de cambio en los países desarrollados y el crecimiento desmesurado de los mercados financieros, así como la movilidad de esos flujos financieros en función de las reacciones especulativas del capital, ligadas a los cambios en las tasas de interés.

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

Todo ello, sin embargo, ha sido insuficiente ante el continuo deterioro de la relación de precios del intercambio, la debilidad de la economía mundial, las elevadas tasas de interés y el creciente proteccionismo, así como ante las violentas fluctuaciones cambiarias que han afectado a las mayores economías del mundo y la retracción brusca del financiamiento externo voluntario (CEPAL 1988b:35).

## Perspectivas para el sector agrícola

Se acepta generalmente que en las presentes condiciones mundiales sólo pueden hacerse predicciones de corto plazo. Más allá de tres o cuatro años los pronósticos pierden confiabilidad. Todo parece indicar que en los próximos años la agricultura se moverá dentro de las tendencias a largo plazo que se expusieron en secciones anteriores. “En cuanto a los precios, se observa en general que se mantienen por debajo de los niveles de la década del 70, aunque con ligeras mejoras o estabilización respecto a los valores actuales. Todo indica que los niveles vigentes constituyen, en general, un piso que difícilmente empeore, aunque tampoco habría recuperaciones milagrosas en el corto plazo” (CIMA 1987:66). Dado lo anterior, las expectativas más desalentadoras se presentan en la Cuenca del Caribe, debido a que los países de la zona obtienen más del 50% de su ingreso externo de las exportaciones agrícolas, en las cuales predomina uno o dos productos. “No cabe duda que la diversificación de las exportaciones es una prioridad en esos países” (CIMA 1987:66).

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

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

Las innovaciones biotecnológicas están restando importancia al clima, que hasta ahora ha sido un condicionamiento estructural del desarrollo de los distintos tipos de productos agrícolas. “Se han desarrollado plantas de mayor resistencia a los cambios climáticos –como el tomate, capaz de sobrevivir a las heladas–; que producen sus propios plaguicidas o que requieren menor uso de herbicidas. Ya existen variedades de arroz, melón, tomate y cebada de mayor tolerancia a la salinidad del agua (...) En esta perspectiva, es muy probable que las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, especialmente las que se dirigen al mercado de Estados Unidos, se vean afectadas a mediano plazo” (Vidali 1988:648).

Aunque la mayoría de los avances biotecnológicos se encuentran todavía en la fase experimental, se estima que en cinco o seis años se pasará a la fase de comercialización. “Las ventas de bacterias que protegen a las plantas de las heladas están programadas para 1990; las que protegen contra las sequías, entre 1993 y 1996; las ventas de variedades mejoradas de estos productos, incluidos el café y el cacao, desde 1989 hasta 1996” (Vidali 1988:648). Lo anterior son solamente unos ejemplos. El papel de la tecnología en la reactivación del sector agrícola se trata en el documento temático del PLANALC, “Hacia una estrategia tecnológica para la reactivación de la agricultura de América Latina y el Caribe” (Trigo y Runsten 1989). Sin embargo, es necesario hacer énfasis en que los cambios tecnológicos que están en camino, ya han empezado a influir de tal modo en el comportamiento de la economía internacional que se anuncia el debilitamiento de las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales y en la mano de obra barata. Si se toma en cuenta el nuevo desarrollo técnico en los ámbitos de los transportes, las comunicaciones y los servicios financieros, esas ventajas comparativas tienden a desaparecer. Lo anterior, como es evidente, establece uno de los desafíos más serios en el patrón de comportamiento económico de los países en desarrollo del mundo.

Ya se han hecho sentir algunas recomendaciones. La CEPAL ha dicho que es necesario “integrar el panorama constituido por los impactos perturbadores de las tendencias tecnológicas con el de las oportunidades para incrementar la productividad, lograr niveles adecuados de competitividad internacional, promover una mayor articulación productiva y permitir la difusión del progreso técnico a través del aparato productivo” (CEPAL 1988c). Queda así abierta una alternativa.

No podría finalizarse este punto dedicado a las perspectivas de la agricultura, sin incorporar algunos comentarios relacionados con la fuerte sequía que ha afectado a los Estados Unidos de América.

De acuerdo con los informes más recientes disponibles (julio de 1988) (Westhoff 1988) sobre la prolongada sequía de 1988, pudo obtenerse estimaciones iniciales mediante el procedimiento de comparar lo que podría haberse cosechado con “clima normal” con lo que se esperaba que fuera la producción agrícola real, según predicciones basadas en las condiciones climáticas que prevalecían hacia mediados de julio de 1988. Esta alternativa que se considera moderada se compara con la alternativa “más severa” que parte del supuesto de que hay muy poca lluvia en el resto de la estación agrícola, lo cual impediría una recuperación –aun cuando modesta– de la producción y los rendimientos.

Con estas bases, fue posible estimar que la producción de maíz se puede reducir en aproximadamente un 26% y en el peor de los casos en un 45% de los niveles esperados. En el caso de la soya, los porcentajes de la reducción son respectivamente de 13% y 24% y, en el caso del trigo, de entre 8% y 14%. Si se aplican los mismos criterios al sector agrícola de Canadá, la producción conjunta de trigo y cebada se podría reducir entre un 25% y un 38%.

Estas estimaciones indicaban también, como es evidente, cambios importantes al alza en los precios internos de estos productos, y se había iniciado ya el cálculo de los efectos que tendría la sequía en los alimentos para animales y en el precio y oferta de carnes de vacuno y las de aves de corral. En conjunto, y entre muchos otros elementos, esta fuente indica que es en el campo de las exportaciones futuras y en los programas de promoción de las exportaciones donde los Estados Unidos tendrán que efectuar algún tipo de revisión de sus objetivos, probablemente reduciendo el monto de las exportaciones y modificando un tanto su política frente a la Comunidad Económica Europea, a la luz de los subsidios internos que la sequía habrá de ameritar.

## **Papel de la agricultura**

Al juzgar las perspectivas del comercio agrícola en el contexto del comercio mundial, hay que considerar el papel que juega la agricultura en América Latina y el Caribe. Aunque su participación en el producto interno y en la generación de empleo ha disminuido en los últimos 30 años, la agricultura sigue teniendo gran importancia tanto en los aspectos indicados como en la generación de divisas. Según la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, entre 1960 y mediados de los 80, la proporción del producto agrícola pasó de 18% a 11% del producto agrícola global; la contribución de la agricultura a la generación de empleo cayó de 58% al 30%; y la participación en la exportación total bajó de 51% a menos del 30% (CEPAL/FAO 1988:2, 4). Lo anterior son promedios regionales, por lo que no debe olvidarse que un buen número de países exhibe porcentajes bastante más altos que los

indicados. Aun como promedios regionales, los niveles de participación de la agricultura en el producto, el empleo y las exportaciones son muy importantes. De ello se desprende que la agricultura está llamada a seguir teniendo un papel muy destacado en la recuperación económica de América Latina, a condición de que se apliquen las políticas adecuadas.

Un aspecto de la agricultura que conviene destacar es su carácter anticíclico: "...en períodos de expansión económica la actividad primaria pierde dinamismo, mientras que en las fases recesivas la agricultura contrarresta los efectos negativos. Esto es así porque este sector absorbe menor inversión, genera mayor empleo y produce más bienes por unidad de salario" (Rozo *et al.* 1988:627).

## Las negociaciones comerciales multilaterales

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

### La Ronda de Tokio

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

La Ronda de Tokio tuvo resultados frustrantes para los países en desarrollo, pues fueron los temas de interés para los Estados Unidos y la CEE los que predominaron en las negociaciones. Solamente en alguna medida quedaron reflejados los puntos de vista de los países en desarrollo en el acuerdo lácteo y en las negociaciones que tuvieron lugar en el subgrupo de cereales. Además, la Declaración de Tokio incluyó un párrafo alusivo a los productos de interés para los países en desarrollo y en 1975 se organizó el Grupo de Productos Tropicales. Como balance, el Banco Mundial asienta en su **Informe sobre el Desarrollo Mundial** (1987) que las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaron muy poco de la reducción general de tarifas acordada en la Ronda de Tokio, pues sólo en algunos casos se incluyeron las exportaciones tradicionales del Tercer Mundo. "Por ejemplo, productos y subproductos del café, cacao, caucho, semillas vegetales, hortalizas, frutas y tabaco, que constituyen una proporción considerable de las exportaciones del Tercer Mundo, todavía enfrentan barreras comerciales importantes en los países industriales" (Santos 1988:638).

Más aún, después de la Ronda de Tokio las barreras no arancelarias a las exportaciones destinadas a los Estados Unidos se elevaron en más del doble y las de la CEE aumentaron 38% (Banco Mundial 1985). Además, las exportaciones agrícolas a los países desarrollados están sujetas a barreras no arancelarias en mucho más alta proporción que las exportaciones industriales.

## La Ronda Uruguay

El deterioro del sistema del GATT a consecuencia de las múltiples violaciones de sus disciplinas por parte de los países desarrollados, dio lugar a una declaración sustantiva aprobada por el Trigesimoctavo Período de Sesiones de las Partes Contratantes, en la cual se asumía el compromiso de volver a modalidades de política comercial compatibles con las normas del GATT. “Respecto de los países en desarrollo, se señala en la Declaración que deberá asegurarse la aplicación efectiva de las normas y disposiciones del GATT y específicamente las relativas a los países en desarrollo, de manera que se fomente su función dinámica en el comercio internacional y que se asegure un trato especial para los menos desarrollados...” (UNCTAD 1988)<sup>7</sup>.

Al suscribirse aquella Declaración no se tenía aún la idea de realizar una nueva ronda de negociaciones multilaterales, pero en 1985 se abrió paso esa idea; a continuación se realizaron actividades preparatorias en torno a la misma y, finalmente, se celebró en Punta del Este, Uruguay, del 15 al 20 de setiembre de 1986, un período extraordinario de sesiones de los ministros de los 92 países que integran el GATT, los cuales acordaron realizar la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda Uruguay).

En la Parte I.D., “Temas para las negociaciones”, se incluyó el tema de la Agricultura, en uno de cuyos párrafos se menciona lo siguiente: “Las Partes Contratantes convienen en la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relacionadas con los excedentes estructurales (...) Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberación del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT...” (Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT 1986). A tal efecto se menciona la reducción de los obstáculos a las importaciones, una mayor disciplina en materia de subvenciones directas e indirectas que afectan el comercio agrícola y una reducción al mínimo de los efectos de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias que afectan dicho comercio.

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

---

<sup>7</sup> El Informe da orientaciones elaboradas para la formación de una posición centroamericana en esas negociaciones.

Esta crisis se expresa en: a) la caída del volumen y el valor de las exportaciones agrícolas, y el deterioro de la balanza comercial del sector (el volumen cayó de 164 millones de toneladas en 1980 a 122 millones en 1986, y el valor cayó de un máximo de 43 800 millones de dólares en 1981 a unos 27 000 millones en 1985-86); b) la pérdida de mercados (sobre todo para el trigo, los granos forrajeros, el arroz y la soya); c) el aumento del costo de los programas federales de apoyo a la agricultura (en 1969-71 los gastos promediaron 4 500 millones de dólares por año, mientras que en 1985-90 se gastarán anualmente, en promedio, unos 16 700 millones); d) el crecimiento de la deuda del sector agrícola (la deuda total del sector en 1970 fue de 53 000 millones de dólares y en 1986 alcanzó la suma de 210 000 millones) (Santos 1988:641).

Hay, pues, tendencias o motivos para la liberación del comercio agrícola, contrapuestas a las tendencias y motivaciones para el proteccionismo agrícola de los países centrales. En este ambiente contradictorio deberán moverse América Latina y el Caribe. No estarán solos, como lo demuestra la formación del Grupo Cairns, al que pertenecen Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay; otros países del Tercer Mundo como son Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia; tres países capitalistas desarrollados (Australia, Canadá y Nueva Zelanda); y un país socialista (Hungría). Este Grupo ya hizo sentir su fuerza en Punta del Este. Además, en octubre de 1987 presentó una propuesta al Grupo de Negociación de la Ronda Uruguay sobre Agricultura, en la que propone un programa de reformas a 10 años o menos, después de lo cual se aplicaría un marco de largo plazo para regular la agricultura mundial (CEPAL/FAO 1988:38-39).

## **El Acuerdo Internacional del Trigo**

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

## **Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos (AIPB)**

América Latina participa en varios AIPB (Cuadro 16). Su objetivo principal ha sido la estabilización de los precios. Además, se ha buscado la estabilización del ingreso por exportaciones y el crecimiento a largo plazo. Hay una discrepancia de fondo en cuanto a los precios que se quiere estabilizar: mientras los países en desarrollo se refieren a “precios justos y remunerativos” y a “precios base” que no se debería violentar, los países desarrollados se oponen a lo anterior y hablan de limitarse a reducir las fluctuaciones de precios en el corto plazo en torno a una tendencia determinada por el mercado.

La estabilización de los precios se ha tratado de conseguir mediante existencias reguladoras de los productos pertinentes, bien sea que las existencias las administren los AIPB o se trate de existencias nacionales internacionalmente coordinadas. Asimismo, se han utilizado las cuotas de exportación que en algunos AIPB complementan el papel de las

existencias reguladoras (caso del cacao) y en otros son el único mecanismo empleado (caso del café); o bien, las cuotas constituyen el mecanismo principal y tienen como complemento las existencias reguladoras internacionalmente coordinadas (caso del azúcar) (UNCTAD 1987b:16-21).

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

**Cuadro 16. Participación de los países latinoamericanos en los AIPB<sup>a</sup> vigentes**

ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE AZUCAR DE 1984	ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CAFE DE 1983	ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE TRIGO DE 1971 Y PRORROGADO
MIEMBROS EXPORTADORES: (23) Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, St. Christopher y Nevis, y Trinidad y Tobago.	MIEMBROS EXPORTADORES: (19) Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.	MIEMBRO EXPORTADOR: (1) Argentina. MIEMBROS IMPORTADORES: (13) Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.
ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CACAO DE 1980	ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE MADERA TROPICAL DE 1983	ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CAUCHO NATURAL DE 1979
MIEMBROS EXPORTADORES: (11) Brasil, Colombia, Dominica, Ecuador, Grenada, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Trinidad y Tobago, y Venezuela.	MIEMBROS PRODUCTORES: (6) Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Trinidad y Tobago.	MIEMBROS IMPORTADORES: (3) Brasil, México y Perú.
SEXTO ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE ESTACIÓN: ninguno.	ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE ACEITE DE OLIVA DE 1979: ninguno.	ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE YUTE Y PRODUCTOS DE YUTE DE 1982: ninguno.

a Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en Capítulos del SELA 1987.

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

Como se sabe, el Fondo Común es el instrumento principal para alcanzar los objetivos del Programa Integrado para los Productos Básicos. La primera cuenta o ventanilla es para contribuir al financiamiento de reservas de estabilización internacionales o reservas nacionales coordinadas internacionalmente, dentro del marco de los convenios sobre productos básicos.

La segunda ventanilla está dedicada al apoyo financiero de medidas distintas a las de constitución de reservas. En la práctica, el Fondo Común está atendiendo, entre otras actividades, a las solicitudes de asistencia técnica que le formulan los países en desarrollo, ligadas con el fomento de productos básicos, especialmente en materias tales como la investigación, el mejoramiento de la productividad, la comercialización y el transporte, y otros tipos de acciones que apoyen la competitividad y la diversificación.

Las facilidades financieras se otorgan en préstamo o a título de donaciones, por intermedio o directamente a organismos internacionales especializados en productos básicos. El capital asignado a esta segunda cuenta es de unos US\$ 13.3 miles de millones. Para el inicio de sus operaciones cuenta con recursos efectivos de unos US\$300 millones. A esta ventanilla han empezado a recurrir ya la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) en apoyo de un vasto programa mundial de investigaciones, así como el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar –GEPLACEA– (UPEB 1988).

## **El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)**

El SGP establece el acceso libre de derechos al mercado de los países desarrollados más importantes. El SGP de los Estados Unidos, que debía expirar en 1985, fue prorrogado hasta 1993, pero después de la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 “ha dejado de ser un instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de estos países (los países beneficiarios más avanzados) para transformarse en un mecanismo de negociación a fin de obtener concesiones comerciales de su parte” (SELA 1985:31-32).

De acuerdo con la ley citada, los productos más competitivos de los países beneficiarios serían excluidos del SGP, a menos que éstos estuvieran dispuestos a hacer concesiones a los Estados Unidos. “Esta nueva negociabilidad del SGP está dirigida fundamentalmente a los llamados **países de reciente industrialización** (NICs), entre los cuales algunas veces se incluye a México y el Brasil” (SELA 1985:33), y en otros casos incluye también a Argentina. No hay reglas específicas para determinar cuáles son los productos más competitivos, pero la calificación se la reserva el gobierno norteamericano, cuyo objeto es conseguir una reducción de derechos de aduana de los países beneficiarios o que se le otorguen concesiones comerciales a los Estados Unidos.

En la revisión bianual que debe hacer del SGP el Presidente de los Estados Unidos, se decidió que ocho países eran competitivos en la exportación de 290 productos, los cuales fueron excluidos del SGP. La determinación presidencial afecta particularmente a México y Brasil, que perderán el tratamiento preferencial para exportaciones por un valor de 244 y 266 millones de dólares, respectivamente, relativos al comercio de 1986. "Nótese que en este examen (bianual), la Administración norteamericana tomó en consideración criterios relativamente extracomerciales, como el tratamiento de los países beneficiarios de la inversión extranjera o las barreras al comercio de servicios, o incluso extraeconómicos, como la exclusión de Nicaragua y Paraguay por razones atinentes a los derechos humanos" (CEPAL 1988a:28).

### **Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC)**

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

### **Otras alternativas**

Resulta además necesario que en el contexto internacional se realicen esfuerzos más amplios para evaluar, y orientar después, acciones relacionadas con el aprovechamiento de otras alternativas a la luz de sus alcances, naturaleza y condicionalidades políticas. En este caso se encuentran, por ejemplo, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (conocida por sus siglas en inglés: CBI) y las más recientes modalidades de corte similar aprobadas por Canadá.

Debe también recordarse, nuevamente, la necesidad de evaluar a fondo el efecto que tiene para América Latina y el Caribe la actual versión del Acuerdo de Lomé, y en especial sus efectos de acceso de mercado diferenciado y preferencial, a la luz de los acontecimientos de la Ronda Uruguay del GATT y del Acta Unica de Modificación del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que se espera rinda sus frutos plenamente a partir de 1992.

### **Temas prioritarios y orientaciones operativas**

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

esfuerzos conjuntos de los países latinoamericanos y del Caribe en los próximos años, particularmente en algunos foros a los que debe prestárseles atención preferente. Tal es el caso de la Ronda Uruguay. Los temas primordiales, en los niveles internacional y regional, son los siguientes:

1. Liberalización del comercio agrícola, asegurando la aplicación del trato diferenciado y más favorable de los países de la región, principio ya aceptado en la Ronda de Tokio y ratificado en la Ronda Uruguay.
2. Cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT (sección I.c.), que se refiere al compromiso de *statu quo* y posterior desmantelamiento de las medidas que restringen o distorsionan el comercio.
3. Eliminación de los subsidios al comercio exterior de productos agrícolas, asunto al que debe concedérsele la más alta prioridad.
4. Sostenimiento de precios mediante acuerdos internacionales entre productores y consumidores en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos.
5. Ampliación del acceso de productos agrícolas a los mercados de los países desarrollados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias y oposición a toda acción que tienda a modificar o debilitar su condición de instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de los países de América Latina y el Caribe.
6. Incremento del comercio intrarregional de productos agrícolas, reduciendo o eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el intercambio, en cumplimiento de lo que al respecto disponen los convenios de integración, así como los acuerdos específicos que se suscriban, como es el caso de la Resolución 15 del Consejo de Ministros de la ALADI (marzo 1987) cuya finalidad es la recuperación y expansión del comercio. Como lo anterior no debe afectar las exportaciones agrícolas al mercado mundial, la ampliación del comercio intrarregional será correlativa del incremento de la producción, con el consiguiente beneficio en el empleo y la autosuficiencia regional.
7. Elaboración de estrategias conjuntas que permitan utilizar el poder de compra de la región para mejorar el acceso de sus productos de exportación al mercado internacional.
8. Fortalecimiento de los sistemas de financiamiento y de pagos de los distintos esquemas de integración, como una de las principales acciones que permitirán la reactivación del comercio intrarregional y, en general, de los convenios de integración. Al no resolver éste y otros asuntos operativos fundamentales, toda resolución y acuerdo sobre integración, en particular sobre comercio agrícola, quedará en el nivel declarativo.

# 6

## ENFOQUE GENERAL SOBRE POSIBLES ACCIONES Y MECANISMOS

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

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

- Los países desarrollados: a) han acumulado grandes excedentes exportables de productos agrícolas; b) han reducido sus importaciones de productos agrícolas; c) han incrementado el proteccionismo agrícola; d) han otorgado enormes subsidios a sus sectores agrícolas; e) han cambiado los patrones de consumo de muchos de los productos agrícolas; y f) han iniciado una revolución biotecnológica de gran envergadura, cuyos alcances predicen una catástrofe para los países en desarrollo, especialmente por la erosión que ello implica en sus llamadas “ventajas comparativas” tradicionales.
- Los países de América Latina y el Caribe (ALC): a) han visto caer secularmente los precios de sus productos básicos en forma alarmante; b) han aumentado el volumen para compensar los precios y por tanto han presionado a los precios bajos; c) el dinamismo de la agricultura de los países de la región se debió a la expansión de los cultivos de exportación; d) la producción de alimentos y los cultivos de subsistencia apenas crecieron a un ritmo igual o inferior al de la población; e) crecen progresivamente las importaciones de alimentos; y f) no han adoptado cambios sustantivos en las políticas agrícolas con lo cual se incrementa progresivamente la dependencia externa de alimentos y la pobreza de los pequeños y medianos agricultores, que ya es de por sí crítica.

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

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

- Las políticas de ajuste en ALC tienen condicionalidades ligadas al diseño de sus políticas económicas, que le dan énfasis a las exportaciones (con el propósito de pagar

la deuda), ignorando o dando baja prioridad a las necesidades de apoyo a la producción para consumo interno, y por tanto, presionando hacia las importaciones y la dependencia alimentaria del exterior.

- Tales políticas se presentan en un momento en que no se han resuelto aún los profundos problemas estructurales de que adolece el sector agrícola en América Latina y el Caribe (falta de apoyo en la producción, limitaciones en la comercialización y mercadeo, reducido apoyo en la solución de otros problemas –algunos ya seculares– ligados a la tenencia de la tierra, a la atención a los medianos y pequeños productores, y otros más), problemas que llevan ya varias décadas de estarse considerando, sin que se haya avanzado de manera importante en la solución de los mismos.
- Existe una reducida capacidad de los esquemas tradicionales de integración para estimular el desarrollo y la diversificación agrícola, que se magnifica a la luz de la superposición de las crisis externas e internas en un mismo lapso histórico; en los hechos, la integración no significó un impulso importante para el desarrollo agropecuario, o al menos no lo fue de la misma magnitud que para el desarrollo industrial. A lo anterior se agregan ahora las presiones y diversas formas de “apoyo”, de naturaleza bilateral y local, que acentúan la imposibilidad de acciones conjuntas con la autonomía suficiente.

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

En resumen, y tanto desde el punto de vista del acceso a terceros mercados como en lo que se refiere al comercio intrarregional, hay un aparente callejón sin salida que limita el desarrollo del sector agrícola para los próximos años, si no se toman en el presente decisiones sustantivas y coordinadas. Por lo tanto, puede resultar de vital importancia, en el diseño de una nueva estrategia para el desarrollo agrícola de ALC en materia de acceso a los mercados y desde el punto de vista agrícola, que las decisiones principales consistan en:

- a. comprometerse a la actuación conjunta y coordinada frente a terceros;
- b. señalar qué clase de desarrollo agrícola se impulsará para el futuro, de modo que los mecanismos comerciales y de integración que se diseñen respondan efectivamente a esos objetivos; y
- c. paralelamente al establecimiento de los objetivos de la política agrícola y los mecanismos ad-hoc para impulsar la acción conjunta frente a terceros, deberán adoptarse las modalidades para reestructurar los acuerdos de integración en el sector agrícola.

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

- a. asegurar la alimentación de la población de ALC con el mínimo de dependencia externa;

- b. impulsar el desarrollo de la producción de materias primas e insumos para la agroindustria; y
- c. impulsar la exportación a terceros mercados.

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

1. El ámbito de los problemas surgidos en las relaciones económicas internacionales –agrícolas y generales– cuya solución afectará necesariamente el sector agrícola, cualquiera que sea el signo de esa solución. Entre ellos, los principales son los ligados al financiamiento del desarrollo del sector; al diseño de la política comercial internacional para los próximos años, en el contexto del GATT y la UNCTAD; a la permanente atención, conjunta o coordinada, de la evolución de las negociaciones que se realizan dentro de otros organismos especializados en asuntos agrícolas; al estudio del impacto de la biotecnología; y al reconocimiento de la necesidad de establecer una relación clara entre el desarrollo agrícola de ALC y sus compromisos respecto de la deuda externa.
2. El ámbito que abarca las relaciones comerciales con el resto del mundo, en productos o grupos de productos en particular, o sea el de los términos de comercio “hacia afuera” de ALC. Aquí se distinguen las acciones y políticas relacionadas con la producción, comercialización y acceso a mercados, tanto de productos agrícolas tradicionales como de nuevos productos, y en sus acuerdos internacionales cuando existan. El apoyo de organismos de ALC especializados en productos específicos es de suma importancia.
3. El ámbito que se refiere a las relaciones comerciales de los países y territorios de ALC entre sí, o sea “hacia adentro” de ALC. Se trata de la integración y la cooperación entre ellos; los temas principales se refieren a que la integración debería reestructurarse tomando en cuenta los efectos de las políticas de ajuste y las financieras externas condicionadas políticamente; de todos modos es necesario rediseñar la integración –al menos en el sector agrícola– sobre bases enteramente diferentes a las del pasado, en vista del débil impulso para el sector agrícola en su forma actual. En este ámbito, lo ideal es que las políticas de ajuste respeten los esfuerzos de integración como una modalidad ad-hoc de desarrollo de los países de ALC, en lugar de buscar su destrucción progresiva y sustitución por una mayor dependencia externa en lo agrícola y, más grave aún, en lo alimentario.

Las acciones ligadas al acceso de mercados a nivel internacional y las de integración para que puedan tener la fuerza y capacidad de negociación adecuadas, requieren un foro-cúpula de ALC que continuamente les dé seguimiento y tenga la capacidad de iniciativa suficiente para sugerir las acciones a seguir, los estudios a realizar y, sobre todo, preparar las posiciones que asumirá la región frente a terceros y entre sí. Tal foro amerita un sistema o red de comunicación y apoyo permanente que facilite su labor. Por lo tanto, es necesario que se establezcan, con base en los ámbitos de acción indicados, “núcleos” centrales de apoyo para cada uno de ellos. Partiendo de una estructura piramidal de esta naturaleza, podrían organizarse las labores de coordinación latinoamericana atendiendo a todos los problemas, pero ajustando la solución de los mismos conforme a su prioridad y circunstancias.

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

1. La manera en que los países de ALC se organizarán de inmediato para atender –al más alto nivel político y técnico– a las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT y la elaboración de una plataforma común de negociaciones en ese foro, especialmente en los grupos de productos tropicales, agricultura y recursos naturales.
2. La elaboración de estudios conjuntos para establecer modalidades de coordinación de la política comercial externa para productos específicos de interés, y acciones específicas de acceso al mercado internacional, tanto a productos agrícolas de exportación tradicional como a los nuevos productos de exportación. Los trabajos podrían realizarse por tipo de productos o grupo de productos.
3. El establecimiento de un grupo técnico que elabore propuestas sobre una nueva integración en el sector agrícola, para que sobre esa base los países de ALC adopten posiciones políticas conjuntas que orienten: a) las negociaciones sobre acuerdos de ajuste y renegociación de las deudas, eliminando condicionalidades o formas de “ayuda” financiera que tengan un sesgo anti-integracionista; b) la posición común de ALC en el grupo de artículos del Acuerdo General, en las negociaciones del GATT, y en los alcances y bases para la negociación de la nueva integración; y c) adoptar las medidas que corresponda para concertar un programa global de desarrollo de la infraestructura física y la de servicios, para facilitar a nivel regional y subregional el comercio de productos agrícolas.

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

1. Se realice una revisión inmediata de los distintos convenios de integración vigentes, de manera de lograr acuerdos entre los países para estimular el intercambio de productos agrícolas.
2. Se establezcan las modalidades más adecuadas para realizar los estudios y propuestas del caso para impulsar un programa de financiamiento internacional masivo para la producción y el comercio agrícola entre los países ALC, que atienda claramente a los objetivos de la política agrícola de la región, y en especial a los objetivos de fortalecimiento de la base productiva de los medianos y pequeños productores y la seguridad alimentaria.
3. Se adopten nuevas modalidades para impulsar la producción y facilitar el intercambio de productos agrícolas entre los países de ALC (a nivel regional o subregional), que no sea por modalidades convencionales. Entre ellas, cabe mencionar como ejemplo, el comercio compensado, el trueque de bienes agrícolas, el intercambio de bienes agrícolas por bienes industriales o manufacturados, el pago de saldos de comercio agrícola con deudas documentadas, y otros más.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, G.; ARIAS, S. 1987. Lineamientos estratégicos para un desarrollo endógeno centroamericano con seguridad y autosuficiencia alimentarias: la contribución de la biotecnología. Honduras. Revista Centroamericana de Economía 7(22):10-50.
- BANCO MUNDIAL. 1985. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1986. Informe. Washington, D.C.
- BID. 1986. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1986. Washington, D.C. 466 p.
- CARIBBEAN COMMUNITY SECRETARIAT. s.f. The Caribbean Community in the 1980s. Report by a Group of Caribbean Experts. Barbados.
- CEPAL/FAO. DIVISION AGRICOLA CONJUNTA. 1988. Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional. Santiago, Chile. (Documento preparado también por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL). 56 p.
- CEPAL. 1987. Balance preliminar de la economía latinoamericana. s.n.t.
- \_\_\_\_\_. 1988a. Relaciones económicas entre los centros industrializados y la periferia latinoamericana. s.n.t.
- \_\_\_\_\_. 1988b. Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación. s.n.t.
- \_\_\_\_\_. 1988c. Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe. Doc. LC-G. 1943, abril.
- CEPAL (CHILE). 1980. Anuario estadístico de América Latina. Naciones Unidas. 617 p.
- \_\_\_\_\_. 1986a. Anuario estadístico de América Latina. Naciones Unidas. 787 p.
- \_\_\_\_\_. 1986b. El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones. In Conferencia extraordinaria de la CEPAL (1986, México, Méx.) México. 170 p.
- CEPAL/FAO (CHILE). DIVISION AGRICOLA CONJUNTA. 1986. Informe. Santiago.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA (9., 1987, OTTAWA, CAN.). 1987. Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo. San José, IICA. Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos no. A1/CR-87-13. 266 p.

- FAO (CHILE). 1988. Análisis de las variaciones en el flujo comercial de productos agropecuarios seleccionados en los países de la ALADI, como resultado de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países desarrollados. Santiago.
- FAO (ITALIA). COMITE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL. 1987. Consecuencias para la seguridad alimentaria mundial de las políticas agrícolas de los países industrializados. Roma. 12o. Período de Sesiones.
- FMI. 1987a. Informe anual. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ . 1987b. Anuario. Estadísticas financieras internacionales. s.n.t.
- \_\_\_\_\_ . 1988. World economic outlook. Washington, D.C.
- GATT. CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL. 1986. Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT. Comercio Exterior (Méx.) 36(10):932-936.
- IICA (CHILE). 1988. El comercio de productos agropecuarios en el Area Sur: principales características, evolución, obstáculos y perspectivas. Versión preliminar. Santiago, agosto.
- IICA (C.R.). 1987a. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y el desarrollo de la agricultura. San José. Serie Documentos de Programas no. 1. 72 p.
- \_\_\_\_\_ . DIRECCION GENERAL. 1987b. Informe de la Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. IICA. Serie Documentos Oficiales no. 42. 368 p. También en francés, inglés y portugués.
- INTAL. 1986. El proceso de integración en América Latina en 1985. s.n.t.
- JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. 1979. Evaluación del proceso de integración 1969-1979. Lima, Perú.
- LAJO LAZO, M. 1988. Los insumos agrícolas importados y el estancamiento de la agricultura andina. Comercio Exterior (Méx.) 38(7):586-592.
- OSSA ESCOBAR, C.; FUENTES HERNANDEZ, A. 1986. El desarrollo agrícola del Grupo Andino dentro del proceso de integración de América Latina. In JUNAC-INTAL: Estrategias de desarrollo e integración del Grupo Andino. Lima, Perú.
- ROZO, C.; PAZ, G.; ZAVALA, A. 1988. Opciones de apoyo crediticio a la agricultura de América Latina. Comercio Exterior (Méx.) 38(7):624-634.
- SANTOS, E. 1988. La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola. Comercio Exterior (Méx.) 38(7):635-644.
- SELA. 1985. América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos. s.n.t.
- SIECA. 1987. Comercio intra y extrarregional de granos básicos, 1975-1985. s.n.t.

TRIGO, E.J.; RUNSTEN, D. 1989. Hacia una estrategia tecnológica para la reactivación de la agricultura de América Latina y el Caribe. San José, C.R. IICA. Serie Documentos de Programas no. 13. 91 p.

UNCTAD. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. 1987a. Financiamiento de productos básicos y la crisis de la deuda latinoamericana: el papel de los bonos de productos básicos. In Capítulos del SELA, no. 15. Caracas, Ven.

\_\_\_\_\_. 1987b. Nota acerca de los acuerdos internacionales sobre productos básicos. In Capítulos del SELA, no. 15. Caracas, Ven.

\_\_\_\_\_. 1986. Estudio sobre los productos básicos.

\_\_\_\_\_. 1972, 1983 y 1986. Handbook of International Trade and Development Statistics (suplemento). New York, Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_. 1988. Bases para una posición centroamericana en la Ronda Uruguay del GATT. Informe elaborado por Alvaro de la Ossa. San José, C.R. Ed. FLACSO.

UPEB. 1988. La Segunda Cuenta del Fondo Común del Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD. Panamá. Doc. UPEB-CON-DT. 1-88-C.1.

VALENZUELA, J.G. 1986. Necesidad de intensificar el comercio entre los países de la ALADI. El caso del sector agropecuario. In INTAL, "Premio INTAL 1985". Buenos Aires, Arg.

VIDALI, C. 1988. Apuntes sobre la modernización del sector agropecuario. Comercio Exterior (Méx.) 38(7):645-652.

WESTHOFF, P., *et al.* 1988. The Drought of 1988: Possible Market Impacts and Policy Implications. Universidades de Missouri-Columbia. Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI). Staff Report no. 2-88, julio.

**La edición y publicación de este documento es responsabilidad de la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.**  
**En la misma participaron funcionarios de la Dirección y de la Imprenta del IICA.**  
**Esta edición se terminó de imprimir en el mes de setiembre de 1989, con un tiraje de 1 200 ejemplares.**



#### PROGRAMA IV: Comercialización y Agroindustria

El objetivo del Programa de Comercialización y Agroindustria es el de apoyar a los países en sus esfuerzos por incrementar la eficiencia de sus procesos de comercialización y lograr una participación más efectiva en el comercio internacional bilateral y multilateral de productos agropecuarios a nivel regional y mundial.

El Programa responde a dos aspectos principales de la situación actual de los países de América Latina y el Caribe.

El primero se vincula a la creciente complejidad de los sistemas de comercialización y a las mayores necesidades de procesamiento que surgen del proceso de urbanización.

El segundo aspecto es la importancia que adquiere el comercio internacional agropecuario en general, y de productos no tradicionales en particular, como respuesta a las necesidades de crecimiento que enfrentan las economías de la región.

ABR 17. 1980



**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS**  
**PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones Julio 1988/Mario Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA June 1989/G. Edward Schuh, M. Ignez Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal June 1989/ Alain de Janvry et al.
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Reza, Jorge Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-02-22 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144IICA.  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC, FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA