

La agricultura de alimentos y la política exterior de Estados Unidos

LUZ MARÍA ESPINOSA CORTÉS*



Food Agriculture and United States Foreign Politics

Abstract. It analyzes the role of food the agriculture in the foreign pilitics of United States. In the first part American food and agricultural policies are studied in order to reduce their surplus. During this time the Economic European Community (EEC) was integrated in order to insert again the member countries to the international agricultural market. The second part of the article embraces the process of arrangement during some years of the sixties and seventies. The third one is about agricultural sector's globalization in the current economic blocks which are led by Japan, Europe and the United States.

El presente trabajo tiene por objeto analizar algunas de las manifestaciones de la política exterior de Estados Unidos en el nuevo orden de producción agroalimentaria mundial desde los primeros años de posguerra hasta 1993.

Así, en el primer apartado se estudia la política agrícola y alimentaria norteamericana como vía para deshacerse de sus excedentes y la integración de la Comunidad Económica Europea (CEE) para reinsertar a los países miembros al mercado internacional agropecuario. El segundo apartado se refiere al reordenamiento de los espacios comerciales agropecuarios de los países desarrollados durante los sesenta y setenta, y en el tercero se describe al sector agropecuario en el proceso de globalización que es dirigido por la CEE y Estados Unidos, principales productores de alimentos en el mundo.

I. Política agrícola y alimentaria de Estados Unidos durante los años de posguerra

Si bien la utilización de los alimentos como arma política comenzó en los años veinte, no fue sino hasta 1947 cuando durante el discurso del secretario de Agricultura de Estados Unidos planteó, en uno de sus discursos presentados en la

Asamblea Industrial, la necesidad de: a) estimular la producción de alimentos a precios razonables para el consumidor y establecer la base de un nivel de nutrición verdaderamente elevado; b) alcanzar el mayor grado de eficiencia en la producción, elaboración y mercadeo de productos agrícolas, en beneficio de los agricultores y del país; c) incentivar la expansión libre en los negocios con otras naciones para ampliar la base de la economía norteamericana, y d) proporcionar mayores oportunidades de empleo y consumo (MINAG, 1947: 504). Con base en estos planteamientos se diseñaron dos leyes agrícolas: una en 1948 y la otra en 1949, al igual que con la LP480 el proyecto geoeconómico se viabilizó y aumentó la oferta de alimentos básicos a los países que necesitaban importarlos para mantener su disponibilidad nacional.

Con la ley de 1948, el gobierno estadounidense buscó equilibrar el nivel de vida de las familias agrícolas y no agrícolas, perdido desde 1941 (Schikele, 1982: 187). Para ello, la administración de Harry Truman otorgó precios de garantía para algunos cultivos con el fin de reajustar su producción a la nueva demanda, y liberó los precios para alentar a los granjeros. En cambio, con la segunda ley, buscó no sólo mantener los precios de los productos básicos agrícolas (maíz, trigo, arroz, cacahuate, tabaco y algodón) flexibles o escalonados (*ibid.*: 310), sino, además, proteger a los agricultores a través de dos mecanismos: los pagos "por producción" para los productos difíciles de almacenar, como la leche, y la compra de las cosechas, las cuales debía realizar la Commodity Credit Corporation (CCC). La compra debía efectuarse durante los años en que los precios bajasen para que los agricultores no se vieran afectados. Pero si bien esta medida resolvía un problema, también generaba otro, pues con la compra de las cosechas aumentaban los exceden-

* Departamento de Estudios Experimentales Rurales, Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán". Vasco de Quiroga No. 15, Del. Tlalpan, C. P. 14000, México, D. F. Teléfono: (5) 5 73 73 33 exts. 2804-2805. Correo electrónico: epinosa@aztlan.inmsz.mx

Este trabajo se ha derivado del proyecto "Políticas agrícola y alimentaria en México y Cuba, 1940-1989", financiado por el CONACYT entre 1995 y 1997, en colaboración con el Ministerio de la Agricultura y Ganadería de la Habana, Cuba.

tes. Esta situación se resolvió con la LP480 como se explicará en los siguientes apartados.

Pero no sólo las leyes agrícolas y la LP480 determinaron el éxito de la política exterior estadounidense, también contribuyó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con el cual se reconoció en 1955 la validez de la Ley de Comercio Agrícola de 1935, cuyo artículo 22 concedía al gobierno de Estados Unidos el derecho de imponer barreras proteccionistas a las importaciones agroalimentarias que amenazaran la supervivencia de los granjeros de ese país.

Los tratados comerciales fueron otro instrumento de expansión, entre ellos destacó el firmado con el gobierno cubano en 1954. Con este tratado, el arroz asiático fue desplazado del mercado cubano por el arroz estadounidense que se benefició con el aumento preferencial arancelario que fue del 40% al 50% (Llambí, 1993: 261 y Mosanto, 1956: 2-3).

Hasta fines de los cincuenta el predominio de Estados Unidos en materia de alimentos agropecuarios, especialmente de cereales, se mantuvo ante la poca o nula competencia en el mercado internacional agropecuario (Burbach y Flynn, 1983: 48). El problema surgió cuando este mercado se sobresaturó, pues varios países latinoamericanos y la misma CEE incrementaron su producción de alimentos básicos y, por ende, habían reducido sus importaciones, lo que impidió al Departamento de Agricultura deshacerse de las voluminosas reservas de cereales que había adquirido con la compra a los granjeros. A todo esto se sumaron la invasión comercial del mercado japonés por Canadá en donde permaneció hasta 1964, y el clima que benefició a la agricultura impidieron la reducción de la producción interna.

Para Roger Burbach y Patricia Flynn (1953: 53), el debilitamiento del predominio de Estados Unidos en el mercado internacional agropecuario se debió a una serie de contradicciones que no se solucionaron a tiempo. Entre ellas se encontraron los numerosos subsidios para la exportación de granos que favorecían principalmente a los grandes granjeros y a las transnacionales o *traders*, y no tanto a los pequeños granjeros, lo que provocó un descontento entre ellos.

La segunda contradicción fue la intervención del gobierno federal en la economía agrícola nacional, la cual se contraponía a las metas librecambistas y le impedía exigir al resto de los gobiernos de los países desarrollados el abandono de su política proteccionista. Es más, la política agrícola estadounidense sirvió para justificar el carácter proteccionista de las políticas agrícolas de la CEE¹ y de Japón,² lo que dio lugar no sólo a la pérdida de algunos de los mercados cerealeros controlados por Estados Unidos sino, incluso, para mediados de los sesenta el propio mercado interno estadounidense se vio invadido por las ma-

nufacturas europeas. Fue un periodo en el que las importaciones de Estados Unidos crecieron más rápidamente que sus exportaciones, al grado de que su Producto Interno Bruto (PIB) cayó de 4.7% a 3% (*ibid.*: 49). Esta caída se tradujo entre 1966 y 1967 en una pequeña crisis económica.

Para enfrentar el problema de sobreproducción cerealera, tanto Kennedy como Johnson, cada uno en su momento, redefinieron la política agrícola estadounidense con el fin de evitar que la producción de granos aumentara, manteniendo ociosa a la tierra cultivable en 15% (Falcón, 1991: 224). Igualmente, orientaron las exportaciones de cereales a los países socialistas, entre ellos a la Unión Soviética o URSS. Sobre esta última medida, cabe señalar que no le fue fácil al gobierno de Kennedy autorizar las exportaciones porque precisamente el gobierno soviético era su principal adversario ideológico-político, y las presiones políticas y sindicales impedían un acercamiento comercial entre ambos países. La disyuntiva se solucionó cuando Kennedy —que esperaba contar con el apoyo de los agricultores y exportadores estadounidense— autorizó en 1963 la venta de más de 4 millones de toneladas de trigo y harina (Botzman, 1982: 228). Su decisión benefició a Estados Unidos más allá de lo económico al extenderse a lo político, pues abrió el camino a la distensión estadounidense-soviética que tanto Nixon como los demás presidentes trataron de conservar.

Otra de las medidas que ayudaron a reducir las reservas de cereales de Estados Unidos, fue la que adoptó el gobierno de Johnson en 1964, quien decidió otorgar subsidios a todo el trigo que se exportara a Japón para poderlo desplazar a Canadá. La segunda fue continuar con la LP480, aunque con algunas variantes,³ de modo que el programa logró aportar 14 mil millones de dólares entre 1954 y 1964

1. Estos países formularon su propia estrategia de seguridad alimentaria, denominada Política Agrícola Común (PAC), lo que significó un cambio progresivo de su sistema agrario que lo orientaron hacia la autosuficiencia alimentaria constante y al abastecimiento de alimentos excedentes a los países miembros (Llambí, *op. cit.*: 261 y Green, 1989: 665).
2. La Ley Agrícola Fundamental de 1961 garantizó a los agricultores —sobre todo a los productores de arroz— la paridad de ingresos con los trabajadores manufactureros, con lo que se consagró *de facto* el derecho a los subsidios y protección arancelaria para su agricultura (Llambí, *op. cit.*: 261).
3. En 1966 la Ley de Alimentos para la Paz, a fin de incrementar la demanda de los países subdesarrollados, ordenó la eliminación paulatina de las ventas en moneda local y que se sustituyeran por ventas a crédito en dólares y otras monedas convertibles, sin descartar las donaciones de alimentos como ayuda de emergencia, y ayuda general de desarrollo.

por ventas y donativos (González Vigil, *et al.*, 1988: 94).

Es conveniente señalar que ante el uso constante de la ayuda alimentaria como instrumento de colocación de excedentes y de control del mercado mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) decidió intervenir para evitar que la forma en que se manipulaba el comercio de los alimentos llegara a dificultar el desarrollo de la agricultura y el comercio internacional y generara caídas repentinas de precios (*ibid.*). Asimismo, procuró solucionar el conflicto comercial sostenido entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Con base en esto, la FAO convocó a los países productores y exportadores de cereales a realizar reuniones en el GATT, las cuales comenzaron en 1964 y concluyeron hasta junio de 1967 con la Ronda Kennedy en la que participaron la CEE, Argentina, Australia, Canadá, Suiza, Dinamarca, Estados Unidos, Japón, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia. Todos estos países firmaron un acuerdo cerealero que solucionó el conflicto temporalmente.

Con el acuerdo cerealero de 1967, la CEE obtuvo el derecho a subsidiar su producción triguera a cambio de ceder a Estados Unidos el control del mercado de la soya. También en este convenio se fijaron los precios mínimos y máximos de exportación de trigo que cada país debía aplicar a los países no miembros (Bancomext, 1967: 8-9).

La paz comercial no duró mucho tiempo. Otra vez en 1969 la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos volvieron a confrontar sus intereses ante la nueva contracción del mercado triguero que convirtió a Canadá en un exportador importante de este cereal y de productos lácteos (Llambí, *op. cit.*: 262).

II. De la crisis alimentaria a una división internacional del trabajo agroalimentario

Ante el rumbo que la agricultura y el comercio agropecuario siguieron en los años sesenta, la pérdida de mercados para los granos, la caída de los precios en el mercado internacional y las presiones internas de distintos grupos económicos, entre ellos los comercializadores de granos que exigían el libre cambio, el gobierno de Richard M. Nixon planteó la necesidad de reformular la política agrícola para recuperar el predominio comercial agropecuario estadounidense.

Tan pronto como Nixon llegó a la Casa Blanca integró dos comisiones. Una sobre comercio internacional y otra presidida por Albert L. Williams, director de la IBM, quien argumentó que ante los cambios de la economía mundial Estados Unidos contaba con dos áreas de producción y de comercio sobre las que todavía conservaba ventajas comparativas. La primera área se refirió a los bienes manufac-

turados con un alto insumo de tecnología (armamento, computadoras y equipo de capital) y la segunda fue la agricultura, sobre todo de cereales y semillas oleaginosas como la soya (Burbach y Flynn, 1983: 50)

Una vez definidas las áreas de competencia, el gobierno emprendió una campaña de promoción de sus exportaciones para reafirmar su hegemonía e impulsar el crecimiento de los precios cerealeros en el mercado mundial hasta niveles norteamericanos. Para ello se fijaron varios objetivos, entre ellos: a) imponer a los compradores el principio de "libre cambio" para los productos agrícolas con el fin de hacerlos abandonar su política de subsidios a favor de la agricultura, y promover la reducción o eliminación de las barreras arancelarias a la importación de productos agrícolas; b) abrir los mercados socialistas a las exportaciones agrícolas de Estados Unidos; y c) sustituir poco a poco las exportaciones de alimentos hacia los países subdesarrollados que fueron sujetos a la LP480 (*ibid.*: 50). Hasta entonces, los objetivos de la campaña quedaron plenamente definidos, aunque tuvo que enfrentar varios obstáculos derivados de las mismas políticas agrarias y agrícolas seguidas hasta el momento. Para salvar los obstáculos, el gobierno de Nixon decidió reformar el programa agrario y devaluar el dólar en dos ocasiones, en 1971 y 1973.

Para la fecha en que el gobierno norteamericano realizó la primera devaluación, los países capitalistas atravesaban por una etapa de recesión debido a que el sistema monetario internacional de Bretton Woods ya estaba deteriorado y el dólar sobrevaluado. Estas condiciones permitieron aumentar las importaciones estadounidenses y disminuir sus exportaciones y reservas monetarias. Pero si bien las exportaciones a Europa y Japón se triplicaron, no todo fue un éxito, afirma Ernest Mandel, porque la depreciación del dólar trajo consigo otros problemas. Ciertamente las exportaciones norteamericanas aumentaron, pero también se incrementó el capital europeo y japonés, lo que permitió arrancar a Estados Unidos "fracciones cada vez más elevadas de la producción corriente de materias primas, a precios sensiblemente bajos... de los que la industria norteamericana debía pagar en dólares" (Mandel, 1976: 39).

Uno de los rubros de ganancias en el ámbito comercial fueron los cereales. Meses antes de la devaluación, Estados Unidos había iniciado su proceso de incursión al mercado socialista mediante la eliminación de las restricciones que pesaban sobre las exportaciones estadounidenses a la URSS. Esto le permitió al último país importar tres millones de toneladas de granos forrajeros estadounidenses para poder mejorar la dieta de su población, una de las metas de su programa alimentario (Botzman, *op. cit.*: 228).

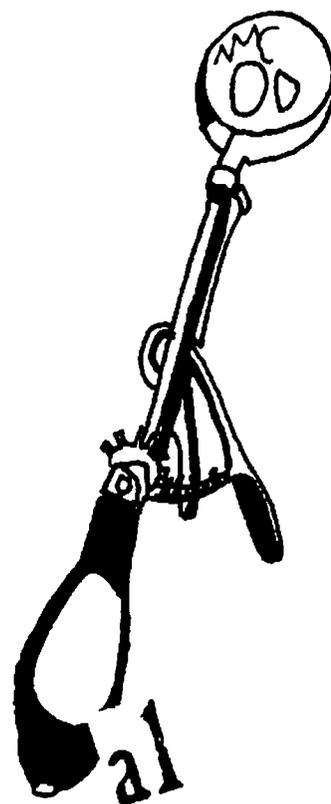
La definición de las relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos y la URSS ocurrió en abril de 1972 con el viaje de Butz, secretario estadounidense, quien le

propuso al gobierno soviético firmar un acuerdo trienal para la venta de 750 millones de dólares en granos, ofreciéndole la posibilidad de que Estados Unidos le otorgara un crédito de 550 millones a una tasa de interés de 6%. La iniciativa no prosperó por la negativa soviética, pero en junio de ese mismo año un alto funcionario soviético viajó a Washington para firmar el tratado comercial. Conviene aclarar que Nixon vio en este convenio una victoria política coherente con la política del secretario de estado Kissinger, quien alentaba la propuesta de crear "un nuevo consenso global" donde la cooperación remplazara a la confrontación (*ibid.*: 229).

Basándose en el acuerdo trienal, entre 1972 y 1973 el mercado soviético se abrió todavía más a las exportaciones estadounidenses de granos (trigo y soya), realizadas a través de las transnacionales y sus filiales exportadoras o *traders*, entre ellas la Continental Grain Company (Burbach y Flynn, *op. cit.*: 262). Con la presencia de estas empresas en el mercado soviético, el gobierno de Nixon evitó el establecimiento de una relación comercial directa entre el Departamento de Agricultura y el gobierno soviético (*ibid.*: 262). Es necesario señalar que estas exportaciones fueron duramente criticadas por los medios periodísticos, que las calificaron como "el gran robo soviético", no sólo por el subsidio concedido a los granos sino también porque su transporte fue subsidiado. Sin embargo, a pesar de lo costosas que resultaron las ventas a la URSS para los fines que el gobierno perseguía fueron ventajosas en la medida que duplicaron los precios del trigo y la soya (Botzman, *op. cit.*: 229-230).

Respecto a la devaluación del dólar en 1973, a ello confluieron varios fenómenos económicos entre los que destacó el hecho de que la CEE y Japón ya se habían convertido en economías competitivas, y al Fondo Monetario Internacional (FMI) ya no le era posible sostener los tipos de cambio fijos al convertirse el dólar en la principal moneda de intercambio mundial. Finalmente, esto condujo a la caída del sistema monetario, a la permanente flotación de las monedas, a la crisis de los países capitalistas entre 1973 y 1974, y a la crisis alimentaria mundial de 1972 y 1974.

Ahora bien, la relación entre la devaluación del dólar y la crisis alimentaria mundial se estableció al estimularse la importación de granos por parte de los países europeos de la CEE y de Japón. Este hecho contribuyó a la reducción de las reservas de los Estados Unidos y, por ende, de las reservas mundiales. En cambio, al interior de los Estados Unidos este fenómeno se explicó como la consecuencia de las exportaciones a favor de la Unión Soviética que representaron en 1973 apenas 29.7%, equivalentes a más de un tercio del total de las exportaciones estadounidenses. También Japón y los países europeos realizaron compras de pánico estimuladas por la devaluación del dólar y la sobrevaluación del yen en 46%, que triplicó las importaciones japonesas de trigo.⁴



Los miembros del Foro de Roma, por su parte, llegaron a la conclusión durante la Conferencia Mundial de Alimentación de noviembre de 1974, que la crisis alimentaria mundial se debió a varios factores circunstanciales y aleatorios: a) las calamidades naturales y climatológicas que gravitaban en la caída de la producción mundial de alimentos; b) las compras masivas de granos de la Unión Soviética y de otros países del sur Asiático, África y Latinoamérica que presionaron sobre la demanda mundial; y c) las alzas considerables de los precios del combustible. También afirmaron que "muchos de los factores que impulsaban un próspero desarrollo agrícola en las últimas décadas se habían revertido" (Teubal, 1979: 64). Por segunda vez, en los últimos doce años, la producción mundial de alimentos se había reducido y por lo tanto también la disponibilidad cerealera; mientras que sus precios tendieron a elevarse hasta tres veces en el mercado internacional y hasta por cuatro de los combustibles y fertilizantes (*ibid.*). Es necesario señalar que estos últimos incrementos dañaron a la agricultura de varios países latinoamericanos, en donde el volumen de cosechas de alimentos básicos también tendió a disminuir o a crecer lentamente, en algunos casos, como sucedió en México.

A todo lo mencionado, hay que agregar que para el gobierno estadounidense era necesario reducir las reser-

4. El comportamiento comercial japonés cambió dos años después en respuesta a la imposición norteamericana del embargo temporal a las exportaciones de soya, por lo que Japón formuló una nueva política de seguridad alimentaria basada en la diversificación de sus fuentes de aprovisionamiento.

vas de granos para poder equilibrar su balanza comercial, asimismo buscar nuevos mercados en el continente asiático y defender su hegemonía en Latinoamérica y el Caribe hacia donde también desplegó su programa de ayuda alimentaria para proteger la seguridad nacional de los países receptores, y donde la ayuda se dirigió a las urbes y a los sectores sociales más conflictivos, aunque no siempre a los más pobres.

Sobre la importancia de la ayuda alimentaria en la política exterior estadounidense, Butz declaró en 1974, en la Conferencia Mundial de Alimentación, que la LP480 era un programa de ayuda a países que están dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos y si bien tenía razones humanitarias también tenía razones de seguridad nacional (*ibid.*: 773). Fue precisamente por estas razones que se ratificó el carácter de complementariedad de la ayuda alimentaria en los programas de ayuda militar.

Bajo el principio de seguridad nacional la ayuda alimentaria se canalizó a los países supuestamente amenazados por el comunismo. Por ejemplo, entre 1972 y 1973 se canalizó a Vietnam del Sur y a Camboya. En 1974 a Bangladesh como compensación por suspender sus exportaciones de yute a Cuba, y en ese mismo año el gobierno de Pinochet se hizo acreedor de esta clase de ayuda por el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende (González Vigil, *op. cit.*: 93).

Superada la crisis alimentaria mundial, en 1975 la administración de Gerald Ford consideró necesario maximizar las exportaciones de cereales, por lo que en el verano de ese año Butz autorizó⁵ la venta de 10 millones de toneladas de granos a favor de la URSS, para evitar que la operación se sometiera a la aprobación de un comité especial de revisión integrado por varias agencias gubernamentales.

Obviamente, la decisión de Ford desató fricciones entre el secretario y algunos miembros del Estado, lo mismo que las protestas de algunos sectores sociales que temían el estallido de una inflación interna, por lo que obligaron a Ford a requerir a los exportadores suspender la venta de granos a la Unión Soviética, y en agosto declaró la moratoria de ventas. La requisición no tuvo éxito, pues los granos aún llegaban a los puertos soviéticos a través de las subsidiarias de Cargill y Cook, las cuales enviaban los embarques desde Europa, Argentina y Australia, amparadas en el derecho de triangulación comercial. Así, con este

mecanismo comercial, los soviéticos pudieron adquirir 16 millones de toneladas de granos en 1975, de los que más de la mitad provenían de Argentina, Australia y Brasil. Ante esto, los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron otro acuerdo en 1975 que beneficiaba a todos. A Estados Unidos le evitaba enfrentarse a desequilibrios en el mercado interno y mundial de granos, incrementar los volúmenes exportados a los países socialistas y ofrecer a los agricultores estadounidenses la posibilidad de elevar y garantizar el nivel de sus ingresos con mayor certidumbre (Botzman, *op. cit.*: 234-236).⁶ En cambio, a la Unión Soviética, el acuerdo le evitaba competir con el resto de los miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) sobre el abastecimiento de granos en el mercado occidental. No obstante, al año siguiente el trigo canadiense invadió al mercado.

Durante 1975 la Junta Canadiense introdujo trigo al mercado a precios inferiores al nacional, e incluso los *traders* lo prefirieron sobre el nacional y lo distribuyeron a los molinos. A este hecho se sumó Argentina —tradicionalmente productor de trigo—, que aumentó su exportaciones de maíz y otros granos a Brasil equivalente a 6 millones de toneladas (González Vigil, *op. cit.*: 665).

Para evitar el desencadenamiento de una guerra de mercado de granos, James Carter, ya como presidente, propuso a Canadá, Argentina y Australia integrar un cártel; cabe mencionar que mientras la CEE en ese momento importaba granos por aproximadamente 22.2 millones de toneladas, equivalente a 13% del total del comercio mundial (*ibid.*).

Ahora bien, el gobierno tuvo que absorber el déficit de las exportaciones de granos derivado de la invasión del mercado latinoamericano y por Canadá al igual que replantear su política agraria. Las presiones internas provocadas por la caída de los precios obligaron al régimen de Carter a que en 1977 retirara del cultivo 8.1 millones de hectáreas de tierra cultivable, en las que se incluyen 20% de las habitualmente sembradas con trigo, para fortalecer los precios de los alimentos en Estados Unidos. También se reanudaron los subsidios masivos y directos a los granjeros para compensar la caída de los precios que estuvieron por debajo del mínimo establecido por el Estado, y se exportaron a China 6 millones de toneladas de maíz y trigo (Burbach y Flynn, *op. cit.*: 56-57, 66), lo que ayudó a reducir los excedentes.

Aparte de las importaciones chinas, en 1979 el gobierno norteamericano envió a la Unión Soviética 25 millones de toneladas de maíz y trigo. Hasta ese momento las relaciones comerciales entre Estados Unidos y la URSS marchaban bien. El conflicto se reanudó en 1980 con la intervención soviética en Afganistán; Carter respondió con la prohibición de la venta de más de 8 millones de toneladas de granos hacia la URSS. Pero como la medida afectaba los

5. La decisión de Butz soslayó la enmienda Jakson-Vanik a la Ley de Comercio de 1974, aprobada en 1975 la que prohibió a la CCC conceder créditos a países centralmente planificados que ejercieran políticas restrictivas de migración.

6. Empero para los productores el acuerdo no los beneficiaba, sino que limitaba las exportaciones y significaba una clara intervención del Estado en el comercio de granos.

intereses de las compañías comercializadoras de cereales, el presidente decidió ordenar la compra de los 14 millones de toneladas de granos que ya habían adquirido. La decisión evitó el descontento de estas compañías pero provocó que el Departamento de Agricultura regresara al viejo problema de sobreproducción que se complicó en 1980 al disolverse el cártel de granos. La disolución se debió al rechazo de Argentina al boicot contra la URSS, con quien mantenía estrechos vínculos comerciales, inclusive se encontraba entre los primeros vendedores latinoamericanos al CAME y a donde enviaba cereales, carne y otros productos; la Unión Soviética enviaba maquinaria, equipo y productos químicos al mercado argentino (*ibid.*: 65 y 67).

La negativa se sustentó en la creciente reducción del mercado europeo para los productos argentinos y en las restricciones norteamericanas a las importaciones de cárnicos argentinos bajo pretexto de la fiebre aftosa que afectaba a la ganadería de la pampa húmeda, de modo que no le era posible renunciar al mercado soviético, sino fortalecer los intercambios entre los dos países. El propósito se logró con el convenio de julio de 1980 por cinco años para el suministro mínimo de 4 millones 500 mil toneladas de maíz, sorgo y soya a favor de la URSS (Botzman, *op. cit.*: 251-253).

III. Recesión económica y nuevos bloques agropecuarios

La lucha por los mercados cerealeros se acentuó durante los años de 1980 y se expresó en el surgimiento y reacomodo de las fuerzas económicas dirigidas por las principales economías mundiales: CEE, Estados Unidos y Japón. En el ámbito del sistema agroalimentario la producción mundial de cereales se incrementó 15.7% (pasó de un millón 446 mil 900 toneladas a un millón 684 mil 400 toneladas). El arroz y el trigo elevaron sus volúmenes a 23.4% y 18.0%, respectivamente, frente al 10% de cereales secundarios. Cerca de la mitad de los granos cosechados en el mundo se produjeron en América, de ese subtotal casi la mitad la aportó Estados Unidos. De esta producción subregional, 70% la adquirieron los países latinoamericanos entre 1982 y 1983 mediante el Credit Guarantee Program y la LP480 (USDA, 1994: 1).

Durante los primeros años de la década de 1990 la producción mundial de cereales básicos para el consumo humano creció significativamente, lo que contribuyó a profundizar la lucha por los mercados de esta clase de alimentos. Estados Unidos expandió su influencia comercial hacia otros mercados y defendía sus espacios en Latinoamérica y el Caribe, donde la CEE había reestablecido relaciones comerciales, después de haberlas suspendido durante la Guerra de las Malvinas (González Rubí, 1991:

558). Esto preocupó al gobierno norteamericano, de ahí que ante la expansión de la CEE hacia Latinoamérica y en defensa de los intereses geoeconómicos y políticos de Estados Unidos, Ronald Reagan presentó en 1982 ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)⁷ de la que fueron excluidos Cuba, Nicaragua y Granada, considerados focos del comunismo.

No vamos a profundizar sobre la ICC, baste saber que con ella, Reagan intentó detener la expansión de la CEE hacia Centroamérica y combatir la difusión del comunismo para proteger los intereses comerciales norteamericanos en los mercados regionales, además de reservar –en los países que aceptaron a la ICC– el derecho de Estados Unidos a prohibir o limitar la entrada de los productos que “amenazaran” con desplazar a los productos similares de su mercado doméstico (Pantoja, 1987: 61). Por otra parte, para ampliar el panorama de la estrategia geoeconómica y política reaganiana en el Caribe y Centroamérica, la ayuda alimentaria continuó con su antigua función en el Programa de Desarrollo para Centroamérica⁸ y evadió los programas internos de reforma agraria al congraciarse con los terratenientes regionales, atar a los gobiernos (Osorio, 1984: 19) y evitar temporalmente la expansión comercial de la CEE.

Sin embargo, pese a las medidas adoptadas, no le fue posible detener la expansión comercial europea, de modo que para 1980 la CEE ya enviaba 20.8% de su producción agrícola al exterior, porcentaje un poco mayor al de Estados Unidos (que fue de 20.4%) y sus exportaciones pasaron de 30.6% en 1981, 26.4% en 1983 y 20.4% en 1985; no así de la CEE, que aumentaron 11.6% entre 1970 y 1974; 12.9% entre 1975 y 1979; 18.4% entre 1980 y 1984, y 20.8% en 1985 (Green, *op. cit.*: 665).

La creciente reducción de las exportaciones agrícolas estadounidenses en la segunda mitad de los ochenta, obligó al gobierno a devaluar al dólar en 1985 frente al yen y al marco alemán para atenuar el deterioro de su balanza de pagos; además, formuló un plan de subsidios a las exportaciones para recuperar mercados e incursionar en otros.

Los objetivos económicos y de política internacional del programa agrícola consistieron en que: a) al declarar una guerra de subsidios a la CEE hacía más costosa a la PAC, al fortalecer la capacidad de negociación de Estados Unidos durante las conversaciones bilaterales y multilaterales; b) al priorizar el otorgamiento de créditos

7. Además del mercado caribeño y centroamericano, el interés comercial norteamericano se dirigió al Medio Oriente (Egipto, Israel, Jordania y Siria).
8. Además de Centroamérica, también inició su expansión mediante los programas de ayuda alimentaria al Medio Oriente.



subsidiados para la compra de granos a países del Cercano Oriente y África del Norte, también retó a la Comunidad en su propia área de influencia, y c) al subsidiar las exportaciones de alimentos a países importantes del mundo subdesarrollado y del bloque socialista, se persuadiría al abandono de las políticas de seguridad alimentaria por resultar más barato importar que producir alimentos (Llambí, *op. cit.*: 262).

En 1985 se observaron dos hechos derivados de la política internacional; por un lado, la Unión Soviética y Estados Unidos intentaron fortalecer la distensión a través de la negociación de acuerdos en torno al desarme nuclear y, por el otro, hubo un intento de acercamiento a Cuba que no prosperó por la negativa del gobierno cubano de retirar su apoyo a Nicaragua, El Salvador y Angola, si los gobiernos de estos países no lo solicitaban. A un año de emitirse el programa de subsidios se evidenció la ineficacia de los instrumentos de política para recobrar la competitividad perdida e imponer las reglas del juego a sus competidores europeos. Esto influyó para que los acuerdos bilaterales y multilaterales cobrasen preeminencia en la política exterior de Estados Unidos y Reagan insistiera en la ICC.

La Comunidad Económica Europea emprendió un estudio sobre las relaciones interregionales y las posibilidades de una mayor cooperación con Latinoamérica. La conclusión fue continuar con el acercamiento con Latinoamérica, que al principio tuvo un carácter más político que económico, al transformar con la entrada de Portugal y España a la CEE. A partir de ese momento se concretaron varios acuerdos comerciales con México, Brasil, Uruguay y con los países del Pacto Andino, además, en

1990 se institucionalizó el Diálogo de San José que vinculó a los países centroamericanos con la Comunidad (González Rubí, 1991: 558), y con base en él se elaboró en 1992 un proyecto para consolidar el mercado común europeo en esta área.

Ahora bien, de todo lo expuesto surge una pregunta, ¿qué significaron para Latinoamérica los nexos con la CEE y el nuevo orden mundial formulado por Bush?

Los primeros años de los noventa correspondieron a otra fase del proceso de reordenamiento de la producción agroalimentaria mundial dentro del marco globalizador de la economía. Uno de sus rasgos de este nuevo orden mundial ha sido la concentración de la producción y comercialización agropecuaria en manos de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, principales productores de alimentos. Otro rasgo es la existencia de un proceso de especialización agrícola en los países subdesarrollados y, en algunos de ellos, se observa una acentuada dependencia alimentaria.

Contrario a lo difundido en los foros internacionales sobre libre mercado, tanto Estados Unidos como la CEE en el ámbito de la producción agropecuaria, instrumentaron políticas a fin de proteger sus mercados y productores de cereales, carne y leche, principalmente. Esta tendencia la manifestó la CEE al crear el Fondo Económico de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que desde 1965 ha presentado la tendencia a incrementarse, aunque hay que mencionar que la distribución de los apoyos a los miembros no ha sido igual (León y Guzmán, 1997: 166-172).

En torno a la concentración de la producción y comercialización de los productos agropecuarios, Blanca Rubio (1995: 188-189) concluyó que para 1991 Estados Unidos, Francia, Canadá, Australia, Tailandia y Alemania ya concentraban 70.5% de las exportaciones mundiales. Igual ocurrió con la carne fresca y congelada concentrada en 1990 en 75.5% por los Países Bajos, Estados Unidos, Francia, Alemania, Australia, Dinamarca, Bélgica-Luxemburgo y Nueva Zelanda; por otro lado, 40.8% de la producción y exportación de frutas frescas y secas estaban en Estados Unidos, España, Italia y Francia, y 68.7% de las exportaciones de flores las realizaban los Países Bajos. En el rubro de las legumbres frescas, secas y congeladas, 54.8% de las exportaciones de 1990 se concentraron en los Países Bajos, Estados Unidos, Francia y España.

Fue así que hasta los años en estudio, los países desarrollados desde principios de los años ochenta se especializaban en la producción de cereales, leche, carne y oleaginosas, y los subdesarrollados se convertían en importadores de estos bienes y en productores de bienes de consumo complementarios (frutas, flores y hortalizas), aunque cabe aclarar de que no todos lograron insertarse en esta nueva división internacional del trabajo agrícola (*ibid.*).

Conviene considerar que muchos de los acuerdos comerciales firmados con los países desarrollados han contribuido al estancamiento de la agricultura de alimentos básicos, porque generalmente se concertan bajo condiciones desiguales no solamente de producción sino de comercialización. Al aplicarse el grueso de las barreras arancelarias en el marco de la Política Agrícola Común, los productos que constituían las tres cuartas partes del valor de las importaciones agrícolas de la Comunidad se redujeron y afectaron a las exportaciones de los países latinoamericanos. Para los productos agrícolas se emplearon gravámenes y derechos variables, los precios de referencia (cuyo incumplimiento puede ocasionar la imposición de derechos compensatorios), las licencias y las restricciones voluntarias de las exportaciones (González Rubí, *op. cit.*: 560).

Los derechos variables se aplicaron a las importaciones de ciertos productos agrícolas elaborados. En cambio, los precios de referencia se impusieron a las frutas, legumbres, vino, semillas y pescado. Las restricciones voluntarias de las exportaciones correspondieron a las compras comunitarias de carne ovina y caprina, y para las que se concertaron acuerdos con Argentina, Chile y otros países, a cambio de limitar los envíos que recibían preferencias arancelarias (*ibid.*).

Los productos tropicales resintieron particularmente los impuestos selectivos y las restricciones cuantitativas. Fue el caso del banano cuyas exportaciones centroamericanas, panameñas y sudamericanas a Francia y al Reino Unido se sujetaron a cuotas reservadas preferentemente a las exportaciones de sus ex colonias del Caribe y África. Otro ejemplo fueron las importaciones de flores que se sometieron a medidas de vigilancia que requerían de licencias de concesión automática (*ibid.*).

Para 1993, junto al conflicto comercial entre Estados Unidos y la CEE en el Pacífico asiático desde la revaluación del yen, los bajos salarios y la riqueza de recursos en la región entusiasmaron a los inversionistas japoneses de las grandes transnacionales para producir alimentos y materias agrícolas, y dejar de depender de Estados Unidos en este rubro (Llambí, *op. cit.*: 262-263) que para el último país significó la pérdida de mercados para sus cereales y otros alimentos agropecuarios.

Así, las frecuentes luchas comerciales entre los países desarrollados por la hegemonía alimentaria se han dado con base en el concepto de autosuficiencia alimentaria que permea a las políticas agrícolas y agrarias de los países desarrollados. Para ellos, este concepto ha sido un elemento estratégico de soberanía y, en consecuencia, una cuestión de seguridad nacional. De ahí que su posición sea destinar subsidios importantes a la agricultura aún cuando resulte costosa, a diferencia de la posición de la mayoría de los gobiernos de los países subdesarrollados (Chauvet, 1994:

233), en donde existe la tendencia a eliminarlos, sin considerar las posibles desventajas que podrían presentarse a futuro con esta medida. No hay que olvidar que los alimentos pueden ser empleados como un arma política.

Comentarios finales

En resumen, los datos históricos presentados en este estudio nos permiten concluir lo siguiente.

Primero, que ni el gobierno de Estados Unidos, ni la misma CEE, realmente apoyan los libres mercados, sino a nuevos estándares de proteccionismos, como diría Noam Chomsky (citado por Garrido, 1997: 9-10). Incluso esta posición ha conducido a guerras comerciales entre los principales países productores, que sólo se han resuelto temporalmente a través de distintos tratados comerciales, y que en el fondo han significado una forma de cómo repartirse el mundo.

Segundo, desde los sesenta ha sido constante la lucha comercial entre los países desarrollados, que en materia agrícola no solamente se han llegado a conformar en bloques agroalimentarios dirigidos por Estados Unidos y la CEE, sino en intrabloques que están en constante transformación. Y en medio de estos cambios han estado los países latinoamericanos y caribeños cuya agricultura está constantemente ajustándose a las demandas del mercado internacional o de los mercados (Rubio, *op. cit.*: 190) a los que históricamente están vinculados, para no quedar al margen de la división internacional del trabajo agropecuario. El problema es que ha sido de manera complementaria.

Tercero, la desarticulación del sector agropecuario de los países subdesarrollados, especialmente los latinoamericanos y caribeños, se ha realizado a través de varios mecanismos, entre ellos podemos citar a los convenios comerciales firmados bilateral o multilateralmente entre éstos y los países desarrollados. Sin embargo, en la práctica estos tratados no siempre han resultado ventajosos y, en cambio, han servido para abrir los mercados domésticos a las mercancías agropecuarias de los países desarrollados o para desplazar a otros países de esos mercados.

En cuanto a la ayuda alimentaria que durante el periodo de la Guerra Fría permitió a los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá y después a la CEE) deshacerse de sus excedentes, también a Estados Unidos le permitió establecer un muro de contención al comunismo; primero en Europa, hacia donde a través del Plan Marshall envió dichas ayudas, y luego hacia Latinoamérica y el Caribe. La segunda función fue la apertura de mercados no solamente a la región hemisférica, sino a otras partes del mundo, incluyendo el Medio Oriente. Uno de los efectos de este mecanismo ha sido la desarticulación de los sistemas agroalimentarios de los países beneficiarios, lo que ha

desestimulado la producción de alimentos básicos. Esto fue uno de los objetivos de la campaña de Nixon, y también lo fue durante los gobiernos de Reagan y Bush.

¿Qué futuro le espera a la agricultura alimentaria latinoamericana y caribeña? A manera de hipótesis, el futuro inmediato de la agricultura alimentaria de la mayor parte de estos países no es muy alentador, porque en algunos de ellos, por ejemplo México, se observa la tendencia a la especialización de su agricultura y al abandono del cultivo de alimentos básicos, como medida para ajustar su agricultura a la demanda del mercado internacional o del mercado al que históricamente se encuentran vinculados, lo

cual también tiende a dificultar la integración de mercados regionales latinoamericanos y caribeños.

Una segunda hipótesis consiste que al acelerarse el proceso de concentración de la producción y comercialización de alimentos, tal como ocurre actualmente, a futuro podría significar para los países dependientes mayor vulnerabilidad ante los cambios climáticos, geológicos y bióticos. Simplemente al momento en que se escribe este trabajo, estos cambios están mermando las cosechas de los campesinos latinoamericanos y, en consecuencia, los volúmenes de disponibilidad de alimentos a nivel nacional, regional y mundial. ■



BIBLIOGRAFÍA

- Bancomext (1967). "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Ronda Kennedy. Acta de protocolos y acuerdos con una evaluación preliminar de sus resultados desde el punto de vista de los países en desarrollo", en *Comercio Exterior* (suplemento), diciembre. México.
- Botzman, M. (1982). "El uso de los alimentos en la política exterior norteamericana. El embargo de granos a la Unión Soviética" en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana*, 2º semestre, Núm. 12. CIDE, México. pp. 21.
- Burbach, R. y Flynn, P. (1983). *Las agroindustrias transnacionales. Estados Unidos y América Latina*. Serie Popular, Era, México.
- Chauvet, M. (1994). "Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanía alimentaria y la bioseguridad", en *Sociológica*. Año 9, Núm. 25, mayo-agosto. Departamento de Sociología (UAM-Azcapotzalco), México. pp. 231-214.
- Falcón, W. P. (1991). "El papel de los Estados Unidos en la reducción del hambre en el mundo", en Carl K. Eicher y John M. Staatz (comp.), *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 219-234.
- Garrido, L. J. (1997). "La crítica del neoliberalismo realmente existente", en Noam Chomsky y H. Dieterich, *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Ed. Joaquín Mortiz, México. pp. 7-14.
- González Rubí, R. (1991). "Sección latinoamericana", en *Comercio Exterior*. Vol. 41, Núm. 6, junio. Bancomext, México. pp. 558-562.
- González Vigil, F. et al. (1988). *Alimentos y transnacionales*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Perú.
- Green, R. (1989). "El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales", en *Comercio Exterior*, Vol. 39, Núm. 8, agosto. Bancomext, México. pp. 663-673.
- León, A. y Guzmán, E. (1997). "Soberanía y heterogeneidad: tres décadas de financiamiento a la agricultura europea", en *Cuadernos agrarios*, nueva época, Núm. 15, enero-junio. México. pp. 161-178.
- Llambí, L. (1993). "Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques", en *Comercio Exterior*, Vol. 43, Núm. 3, marzo. Bancomext, México. p. 257-264.
- Mandel, E. (1976). *El dólar y la crisis del imperialismo*. Serie Popular, Era, México.
- MINAG: Ministerio de la Agricultura y Ganadería (1947). "Agricultura industrial y el futuro de los agricultores", en *Revista de Agricultura y Ganadería*, año X, Núm. 7, julio. La Habana, Cuba. pp. 503-504.
- Mosanto, A. (1956). "Arroz por 1200 millones de pesos se importó en nuestro país en 53 años", en *Revista de Agricultura y Ganadería*, año XIX, Núm. 1, enero-febrero. La Habana, Cuba. pp. 2-3.
- Murdoch, W. (1984). *La pobreza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Osorio, R. (1984). "Informe Kissinger", en *Análisis de la Economía Latinoamericana y los Estados Unidos*, marzo-septiembre. IIEC, México.
- Pantoja, E. (1987). "El traspaso productivo de los EEUU", en *Nueva Sociedad*, Núm. 89, mayo-junio. Caracas. pp. 61-68.
- Rubio, B. (1995). "La vía agroexportadora-neoliberal en América Latina y el nuevo orden agrícola internacional", en Alejandro Encinas (coord.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. Espasa Calpe Hoy, México. pp. 185-221.
- Schikele, R. (1982). *Tratado de política agrícola*. Traducción de Carlos Fernández, 2ª reimp. Fondo de Cultura Económica, México.
- Teubal, M. (1979). "La crisis alimenticia y el Tercer Mundo: una perspectiva latinoamericana", en *Economía de América Latina*. 2º semestre, marzo. CIDE, México. pp. 61-80.
- USDA: United States Department of Agriculture (1994). *Grain: Work Markets and Trade*, april. Washington, D. C.